



Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil

Mercedes Llano

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Instituciones para el
Desarrollo

División de Capacidad
Institucional del
Estado

NOTA TÉCNICA
IDB-TN-677

Septiembre 2014

Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil

Mercedes Llano



Banco Interamericano de Desarrollo

2014

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Llano, Mercedes.

Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Brasil / Mercedes Llano.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 677)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Civil service—Brazil. 2. Public officers—Brazil. 3. Public service employment—Brazil. 4. Public administration—Brazil. I. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. II. Título. III. Serie.

IDB-TN-677

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Contacto: Mariano Lafuente, mlafuente@iadb.org

RESUMEN*

Este informe de diagnóstico presenta los resultados de la evaluación del servicio civil en Brasil realizada en 2013. Se basa en el marco metodológico elaborado en 2002 y en las buenas prácticas descritas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003), la cual suscribieron todos los países de América Latina como el estándar hacia el cual debería apuntar la gestión del servicio civil. El mismo fue aplicado a la evaluación de 22 países de América Latina y el Caribe entre 2002 y 2005, incluido Brasil. El informe de situación del servicio civil de este país, que se llevó a cabo el 2004, constituye la línea de base con la cual se comparan a lo largo del presente diagnóstico los avances –y los desafíos todavía pendientes– en términos de la profesionalización del servicio civil. El presente informe contribuyó como insumo para el libro *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)* de la División de Capacidad Institucional del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Códigos JEL: H10, H11, J45

Palabras clave: Brasil, servicio civil, empleo público, recursos humanos, gestión pública

*Este estudio fue coordinado, por Mariano Lafuente (IFD/ICS) y Mercedes Iacoviello (consultora). El documento se benefició de la edición y los comentarios de Mariano Lafuente (IFD/ICS) y contó con las valiosas contribuciones de Caio Marini (comentarista externo), Chistian Schuster (RES/RES), Magdalena Rojas (IFD/ICS), Amaya Fraile (IFD/ICS) y Yanina Azzolina (consultora).

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INFORMACIÓN DE CONTEXTO	5
1.1. CONTEXTO INSTITUCIONAL	5
1.2. ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL	6
1.3. LOS PRINCIPALES ACTORES INSTITUCIONALES DEL SERVICIO CIVIL	7
2. ANÁLISIS DE LOS SUBSISTEMAS	9
2.1. PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS	9
2.2. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO	14
2.3. GESTIÓN DEL EMPLEO	15
2.4. GESTIÓN DEL RENDIMIENTO	20
2.5. GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN	22
2.6. GESTIÓN DEL DESARROLLO	25
2.7. GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES	28
2.8. ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS	30
3. ÍNDICES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL	32
3.1. ÍNDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL (IDSC)	32
3.2. EFICIENCIA (E)	33
3.3. MÉRITO (M)	34
3.4. CONSISTENCIA ESTRUCTURAL (CE)	34
3.5. CAPACIDAD FUNCIONAL (CF)	36
3.6. CAPACIDAD INTEGRADORA (CI)	39
4. CONCLUSIONES	40
4.1. RECOMENDACIONES	41
5. INDICADORES	44
6. TABLA DE SÍNTESIS	47
7. FICHA TÉCNICA DEL INFORME	53
8. FUENTES DE OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN	54
8.1. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54
8.2. NORMATIVA	58
8.3. SITIOS WEB CONSULTADOS	59
8.4. TALLERES Y ENTREVISTAS	59
9. ABREVIATURAS	64

RESUMEN EJECUTIVO

De acuerdo con el diagnóstico de 2004, en Brasil había una burocracia meritocrática robusta, en proceso de creciente profesionalización y tecnificación. El estudio vislumbraba los primeros indicios de un proceso de transición desde las reformas gerenciales con un fuerte énfasis en el control del volumen del gasto y del empleo público hacia una etapa orientada a reforzar el modelo burocrático clásico, recomponer los salarios, ampliar las plantas en áreas consideradas estratégicas y a incorporar a actores sindicales en las decisiones salariales (BID, 2006).

Este grado de evolución del servicio civil contribuyó a que en 2004 Brasil alcanzara un Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC) de 64 puntos (en una escala de 0 a 100), superando ampliamente la media de los dieciséis países de América Latina cubiertos en 2004¹ (30 puntos) y ocupando el primer lugar en la región.

En el transcurso hasta el presente diagnóstico en 2013, algunas de las reformas que se han impulsado expresan un cambio de rumbo en relación con el modelo anterior, mientras que otras evidencian ciertas líneas de continuidad. Se observan logros en los tres planos de acción sobre los que se sustentaron las políticas de gestión de personas: burocrático, corporativo y, en menor medida, gerencial. En lo relativo a la agenda burocrática se siguió consolidando el sistema meritocrático, incrementando el nivel de tecnificación de las dotaciones y estableciendo mayores reaseguros contra prácticas de nepotismo. La profundización del proceso de democratización de las relaciones laborales fue el gran avance en lo que respecta a la agenda corporativa. La adopción de un nuevo sistema general de evaluación del desempeño, en sustitución de un esquema fragmentado, fue el principal logro de la agenda gerencial, pero su implantación es aún muy débil.

Estos avances conviven con desafíos pendientes, algunos de ellos vinculados a efectos adversos provenientes del impulso de políticas de manera desarticulada. La instauración de procesos de selección competitivos y transparentes para el acceso a cargos jerárquicos y la definición de una estrategia general para la estructuración de carreras son algunos de los asuntos a incorporar en la agenda burocrática. La definición de una estrategia salarial consistente de mediano plazo, sustentada en criterios de equidad, aceptabilidad social y viabilidad financiera debería incluirse en la agenda corporativa. La utilización del sistema de evaluación del desempeño como herramienta de gestión debería también ocupar un lugar prioritario en la agenda gerencial. Asimismo, la efectividad de las políticas de gestión de las personas requiere un mayor volumen de delegación y flexibilización.

En este nuevo contexto, el IDSC se ha mantenido relativamente estable (65 puntos), reflejando, en su conjunto, tanto la persistencia como el avance y retroceso de las valoraciones de algunos subsistemas e índices. Los subsistemas cuyas puntuaciones se sostuvieron fueron: Organización del Trabajo (60), y Gestión del Empleo (80 a 73),.Gestión del Rendimiento (47), Gestión del Desarrollo (72) y Organización de la Función de Recursos Humanos (50). Los subsistemas que mejoraron sus puntajes fueron el de

¹ Se toma a los dieciséis países que luego repetirían el diagnóstico en el período 2011/2013.

Planificación (63) y Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales (de 50 a 55) y el que bajó fue el de Gestión de la Compensación (de 60 a 55)

En términos de los índices de calidad del servicio civil, registran avance el índice de capacidad funcional (de 61 a 63) y el de capacidad integradora (de 50 a 55). No ha sufrido alteraciones el índice de mérito (93) ni el de consistencia estructural (63).y se ha retraído el índice de eficiencia (de 55 a 50)

Brasil ha logrado institucionalizar los elementos propios de una burocracia meritocrática clásica, configurada con el objeto de resguardar a los funcionarios del eventual accionar arbitrario de los gobernantes (Pacheco, 2008). Ahora el desafío debe extenderse a mejorar el desempeño de la burocracia a fin de alcanzar un equilibrio razonable entre idoneidad y eficacia.

1. INFORMACIÓN DE CONTEXTO

1.1. Contexto institucional

Brasil es el país más poblado de la región, con más de 190 millones de habitantes, y se posiciona como la séptima economía del mundo, con un producto interno bruto (PIB) que en 2012 ascendía a US\$2.223 billones (Banco Mundial, 2013). Se organiza políticamente bajo un sistema presidencialista, republicano y federal, que comprende tres esferas autónomas de gobierno: unión, provincias y municipios.

Desde 2003 el Partido de los Trabajadores (PT) ha conducido el gobierno nacional, a través de los dos mandatos consecutivos del Presidente Lula Da Silva (2003-06 y 2007-10) y de la actual gestión de la Presidente Dilma Rousseff (2011-14). La inclusión social, la lucha contra la corrupción y el estímulo a la inversión en infraestructura han ocupado un lugar prioritario en la agenda de ambos mandatarios.

En los últimos 20 años, Brasil logró superar un proceso inflacionario y establecer un marco de gestión macroeconómica eficaz, sustentado en la responsabilidad fiscal, en un régimen de metas de inflación y en claras reglas que rigen las relaciones de los tres niveles de gobierno. El crecimiento del PIB bajó del 7,5% al 2,7% en 2011 y llegó al 0,9% en 2012, después de transitar una etapa de sostenido crecimiento económico a un nivel del 4,4% anual de 2004 a 2010. Algunos signos permiten inferir el inicio de un ciclo de recuperación económica, entre ellos: la adecuada administración de la desaceleración del sector financiero, el nivel de inversión extranjera y la solidez del mercado local, entre otros aspectos (BID, 2012; Banco Mundial, 2013).

Más allá de este buen desempeño, el país enfrenta todavía grandes desafíos. En el plano económico, el gobierno ha identificado la necesidad de aumentar la inversión en infraestructura (transporte, logística, energía y saneamiento), ampliar el acceso al crédito a las pequeñas y medianas empresas (PyME), obtener financiamiento de largo plazo para las inversiones públicas y privadas, y promover el desarrollo productivo e industrial, así como también la ciencia, la tecnología y la innovación (BID, 2012). En la esfera social, el gobierno considera necesario seguir avanzando en la lucha contra la pobreza extrema, en la disminución de las desigualdades distributivas y regionales, en la optimización de los resultados educativos y en la mejora de la calificación laboral (BID, 2012).

Estos desafíos se abordan en el Plan Plurianual (PPA) 2012-15, denominado Plan Más Brasil, en el que se plantean 11 retos prioritarios. Entre los principales ejes se destacan: la eliminación de la pobreza extrema, el estímulo a las inversiones en infraestructura y la reducción de las desigualdades sociales y regionales (BID, 2012). En materia de reforma administrativa, el objetivo del PPA 2012-15 es incrementar la capacidad del gobierno en la implementación de políticas públicas a través de la democratización de las relaciones de trabajo y del perfeccionamiento de la gestión de personas en la esfera federal. Se prevé alcanzar tales objetivos mediante iniciativas orientadas a mejorar la planificación, gestión y dimensión de la fuerza de trabajo, la implantación de una política de desarrollo de las personas, la mejora de mecanismos para la gestión por desempeño, y la creación y el fortalecimiento de instrumentos para la democratización de las relaciones laborales (MOPG, 2013).

Como complemento, en el año 2013 se aprobó la Agenda Común de Gestión Pública, en la que se establece una serie de lineamientos generales orientados a privilegiar el control de los gastos en personal y la gestión del desempeño, como la estructuración de sistemas de pensión complementaria y el diseño de sistemas de gestión por competencias.

1.2. Antecedentes del servicio civil

El objeto de este informe es el personal civil del Poder Ejecutivo del gobierno central de Brasil, que comprende un total de 585.910 servidores públicos de la administración directa, autarquías y fundaciones.

Los intentos por implantar una burocracia clásica en Brasil se remontan a los años treinta, pero la persistencia de prácticas clientelares para el ingreso al servicio civil favoreció la configuración de un modelo dual bajo el cual coexistían criterios meritocráticos y políticos para el acceso a los puestos públicos, cuya vigencia se prolongó durante décadas (Pacheco, 2003; Martins, 1993; Grindle, 2012).

Como reacción al clientelismo predominante en los años ochenta, a través de la reforma de 1988 se procuró consolidar el modelo burocrático weberiano, marcando el inicio de un ciclo de reformas que fueron variando en contenido e intensidad. El texto constitucional y su ley complementaria (Ley 8112) institucionalizaron: i) la estabilidad rígida, ii) un régimen jurídico único para todo el sector público, iii) el concurso como mecanismo de acceso al servicio público y iv) el derecho a la jubilación integral. Además, en 1986 se creó la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) (Pacheco, 2003; OCDE, 2010).

Durante los gobiernos del Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-98 y 1999-2002) se impulsó un programa de reforma gerencial con el objetivo de instaurar un modelo de gestión orientado a resultados. La reforma incluyó una serie de medidas, entre ellas: i) la flexibilización de las normas de empleo público, ii) la introducción de un régimen jurídico múltiple, iii) la reorganización de estructuras y carreras administrativas, iv) la incorporación de incentivos al desempeño, v) la creación de un nuevo diseño organizacional por medio de agencias ejecutivas y entidades sociales, y vi) la concesión y tercerización de los servicios públicos. En este marco, la reforma constitucional de 1998 habilitó la desvinculación por mal desempeño, disposición que aún no ha sido aplicada, así como también permitió la existencia de otros regímenes laborales, además del estatutario, como el de empleo público, cuya instrumentación fue suspendida y finalmente revocada judicialmente en 2006 (Abrucio, 2011; OCDE, 2010, Pacheco, 2008; Pacheco, 2002; BID, 2006).

La reforma administrativa no ocupó un lugar prioritario en la agenda del Presidente Lula da Silva (2003-06 y 2007-11) (Abrucio, 2011; Grindle, 2012). Gran parte de las iniciativas impulsadas se orientó a consolidar el modelo burocrático en reacción a ciertas medidas adoptadas por la gestión anterior, mientras que otros dispositivos dirigidos a reforzar la gestión por resultados evidencian líneas de continuidad. Entre las acciones llevadas a cabo, se destacan: i) la recomposición salarial, ii) el redimensionamiento de la fuerza de trabajo, iii) la reversión del proceso de tercerización, iv) la reserva de determinados porcentajes de cargos comisionados para servidores públicos, v) el establecimiento de barreras al nepotismo, vi) la creación y reestructuración de carreras y cargos, vii) la democratización de las relaciones de trabajo, viii)

la instauración de un sistema general de evaluación desempeño, ix) la implementación de un modelo de capacitación basado en la gestión por competencias y x) la modificación del régimen previsional.

La gestión iniciada por Dilma Rousseff en 2011 se dirige a perfeccionar las reformas adoptadas por su antecesor, aunque algunas decisiones ponen en evidencia un cambio de rumbo de las políticas. Por un lado, la fijación de un techo a máximo a la jubilación de los servidores públicos y la creación de un fondo complementario de pensiones (Funpresp) introducen cambios sustantivos a los sistemas previsionales vigentes, basados en la paridad integral; y, por otro lado, una política remunerativa centrada en la preservación del poder adquisitivo de los funcionarios, después de una fuerte política de recomposición salarial.

La temprana constitución de cuerpos permanentes de funcionarios y la posterior institucionalización de mecanismos de selección basados en el mérito (Pacheco, 2008)² han contribuido a posicionar a Brasil como uno de los sistemas más meritocráticos de la región (BID, 2006). Esta nota distintiva del servicio civil brasileño puede estar también asociada al elevado nivel de confianza de los ciudadanos en la administración pública (46%) en relación con el valor medio alcanzado por las restantes burocracias latinoamericanas (36%)³ (Latinobarómetro, 2013).

1.3. Los principales actores institucionales del servicio civil

El Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión es el órgano rector de la gestión del personal civil, órgano que actúa a través de la Secretaría de la Gestión Pública (SEGEP), la Secretaría de Presupuesto (SOF) y la Secretaría de Relaciones de Trabajo (SRT).

La Secretaría de Presupuesto (SOF) fija los límites financieros para la creación de nuevos puestos y funciones, controla aspectos económicos de la política de personal e interviene en las actividades que implican un aumento de los gastos en personal (OCDE, 2010). La SEGEP y la SRT son producto de un reciente proceso de reestructuración impulsado mediante el Decreto 7675 de 2012. La SEGEP surge de la fusión entre la Secretaría de Recursos Humanos (SRH) y la Secretaría de Gestión (SEGES), cambio que se fundamentó en la necesidad de eliminar las superposiciones existentes entre ambos órganos que dificultaban la consolidación de una política de gestión de las personas (Amorim y Campos, 2012).

A partir de esta reestructuración, se asigna a la SEGEP la responsabilidad de formular políticas y directrices en materia de: i) planificación y dimensionamiento de la fuerza de trabajo, ii) concurso público y contrataciones por tiempo determinado, iii) planes de cargos, estructuras de carreras, cargos comisionados y funciones de confianza, iv) estructura remuneratoria, v) evaluación del desempeño y vi) desarrollo profesional, entre otros aspectos. El decreto también crea la SRT como organismo central del

² Pacheco (2008) señala que los estudios que ubican al servicio civil de Brasil entre los sistemas más meritocráticos de la región adoptan un concepto de profesionalización asociado al grado de cumplimiento de los requisitos del modelo burocrático clásico.

³ Cálculos realizados en función a los datos obtenidos en Latinobarómetro:
<http://www.latinobarometro.org/latino/LATAnalyzeQuestion.jsp>.

Subsistema de Relaciones de Trabajo de la Administración Pública Federal (APF) (SIRST) con competencia normativa en lo relativo a negociaciones laborales y resolución de conflictos.

Este esquema se complementa con la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y las 13 escuelas de gobierno que actúan bajo su coordinación en el marco del Sistema de Escuelas de Gobierno de la Unión (SEGU), creado en 2003. La ENAP es una institución educativa gubernamental que ofrece formación y perfeccionamiento en administración pública a funcionarios federales (ENAP, 2013). Por su parte, el Sistema de Personal Civil de la Administración Federal (SIPEC) agrupa a las unidades organizacionales responsables de las actividades de gestión de personal de la Administración Directa y Autarquías.

2. ANÁLISIS DE LOS SUBSISTEMAS

En esta sección se presenta el análisis exhaustivo de los 33 puntos críticos que propone la versión calibrada del “Marco Analítico para el Diagnóstico de los Sistemas de Servicio Civil” (Longo, 2002). Para cada subsistema se incluye una breve definición de las normas y prácticas de recursos humanos que abarca, y se indican los puntos críticos asociados.

2.1. Planificación de Recursos Humanos

Consideramos la Planificación como un subsistema que incluye: el análisis de las necesidades brutas de recursos humanos (RH), consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas y cualitativas, el análisis de las disponibilidades, actuales y futuras, el análisis de las necesidades netas de RH, resultantes del contraste entre los dos apartados anteriores, y la programación de medidas de cobertura. Este subsistema constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de Gestión de Recursos Humanos (GRH), y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas (Longo, 2002).

Coherencia estratégica (punto crítico 1)

La principal herramienta de planificación en Brasil sigue siendo el Plan Plurianual (PPA), dispositivo constitucional de periodicidad cuatrienal en el que se establecen orientaciones macro, metas y programas, que se complementa e integra con la Ley de Directrices Presupuestarias y la Ley Anual de Presupuesto (OB, 2013; OCDE, 2010; BID, 2006). Se ha promovido la planificación estratégica en las organizaciones, aunque con un nivel de desarrollo desigual, según las instituciones, y un grado variable de articulación con el PPA, cuya temporalidad abarca distintas gestiones de gobierno. El PPA es considerado como un instrumento que en términos de programación presupuestaria tiene mayor relevancia que en materia de definiciones estratégicas y de gestión en los organismos públicos (Entrevistas, 2013; Abrucio, 2007).

La planificación de las dotaciones sigue el ritmo presupuestario anual y está fuertemente centralizada en la Secretaría de la Gestión Pública (SEGEP). Los organismos no disponen de autonomía para contratar, debiendo solicitar autorización al Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión (MPOG), a través de la Secretaría de Presupuesto (SOF), para reponer o ampliar personal, lo cual genera grandes restricciones para la gestión de las plantas a nivel jurisdiccional. La alta burocratización de los trámites para la habilitación de concursos⁴ dificulta aún más la oportuna asignación de recursos, particularmente en los sectores con una mayor tasa de rotación. La rigidez de las estructuras de ciertas carreras también limita la

⁴ El proceso está reglamentado por el Decreto 6.944/09.

redistribución de personal, aunque se reconoce un incremento de los mecanismos de movilidad funcional. A este escenario se agrega la baja capacidad técnica de una gran cantidad de áreas responsables de los recursos humanos de los organismos para estimar las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal (Moraes, 2010; Marconi, 2005; Taller DRH, Taller ROR, 2013; Entrevistas, 2013; Ligiéro, 2012).

La fuerza de trabajo se define principalmente a partir de las restricciones fiscales y las prioridades gubernamentales, pero sin un análisis minucioso de las necesidades concretas de cada institución. Consecuentemente, la determinación cuantitativa de las plantas se ajusta más a los lineamientos políticos genéricos que a las necesidades de gestión de las organizaciones, salvo en el caso de algunas dependencias donde se ha logrado un mayor nivel de institucionalización de la planificación (Taller DRH, 2013; Entrevistas, 2013)

En la última década se ha impulsado una política de recomposición de las dotaciones orientada a redimensionar las áreas prioritarias para el gobierno, reponer la fuerza de trabajo perdida y sustituir tercerizados, entre otras finalidades (Moraes et al., 2009; Entrevistas, 2013; SEGES, 2008). La cobertura se ha realizado básicamente mediante concursos y contrataciones temporarias y, marginalmente, bajo modalidades de derecho privado.

Se reconoce una tendencia hacia el aumento en el uso de las figuras de contratación eventual, probablemente asociado a las sucesivas ampliaciones legales de las situaciones de excepcionalidad que habilitan estas nominaciones transitorias.⁵ Estas contrataciones temporarias han sido utilizadas más para incorporar perfiles técnicos adecuados para el impulso de proyectos específicos que para imprimir mayor flexibilidad a la gestión.⁶ Paralelamente, desde la década de 1960, está instituida la tercerización de actividades de apoyo (limpieza, seguridad, etc.), cuyo alcance y evolución no es fácil identificar porque figura en el rubro presupuestario relativo a los costos, aunque se reconoce un uso extensivo hacia fines de la década de los noventa e inicios de 2000. Desde 2003 se impulsó una política de reversión de las tercerizaciones,⁷ intensificada por las exigencias de los organismos de control de sustituir por agentes concursados a la mano de obra tercerizada que realizaba actividades no previstas en la ley.⁸

⁵ La Constitución de 1988 estableció las condiciones legales para realizar contrataciones por tiempo determinado para atender necesidades temporarias de excepcional interés público (Art. 37°, inc. IX). Esta disposición es regulada por La ley 8.745/93, en la que se establecen las situaciones de excepcionalidad admitidas para proceder a tales contrataciones, progresivamente ampliadas a través de las leyes N° 9.849/99, 10.973/04, N° 11.784/2008, 12.425, de 2011, entre otras modificatorias.

⁶ La esfera federal no es ajena a la tendencia en el conjunto del sector público brasileño hacia el crecimiento de los vínculos estatutarios en detrimento de los empleos celetistas (Moraes et al., 2009).

⁷ Entre 2003 y 2005 cerca del 32% de los cargos concursados se destinó a sustituir a empleados tercerizados (Pacheco, 2008).

⁸ En el período 2007-10 los organismos de control y el Ministerio Público obligaron a la Unión a sustituir a la totalidad de los empleados tercerizados por agentes concursados. En este marco, la Unión firmó un Término de Conciliación Judicial con el Ministerio de Trabajo en noviembre de 2007 en el que se comprometía a contratar servicios tercerizados sólo para las situaciones previstas en la normativa vigente y a reemplazar al personal tercerizado por agentes públicos concursados en el plazo de tres años (Oficio n° 703/SE-MP). Hacia fines de 2009 se habían autorizado concursos para la sustitución del equivalente al 70,2% del total de 13.040 tercerizados informados (Moraes et al., 2009).

Información de base (punto crítico 2)

La principal herramienta de gestión de la información del personal civil del Poder Ejecutivo Federal sigue siendo una base de datos en línea denominada Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos (SIAPE).⁹ El SIAPE fue creado en 1989 con el objetivo de abordar problemáticas de naturaleza fiscal como el control de gastos y la necesidad de unificar nóminas de sueldos. Posteriormente, se le introdujeron mejoras con la finalidad de que el sistema suministrara información de carácter gerencial. Además, el dispositivo fue evolucionando a la luz de los avances tecnológicos y de las demandas de una mayor transparencia e integración con otros sistemas de información. Los cambios más recientes se dirigen a incorporar nuevas tecnologías a fin de disminuir costos y habilitar la realización de consultas estructuradas, entre otros aspectos (SRH, 2009).

Actualmente, el sistema registra información sobre el tamaño y los costos de 209 órganos de la APF directa, Instituciones Federales de Enseñanza, ex territorios federales, autarquías y empresas públicas. Los datos del sistema se publican mensualmente en el Boletín Estadístico de Personal (BEP) en diversas secciones que incluyen información macro sobre gastos en personal, cantidad de funcionarios, niveles de remuneración de cada carrera, concursos, cargos y funciones de confianza, y cargos de Dirección, Jefatura y Asesoramiento Superior (DAS), más la situación de los agentes jubilados (OCDE, 2010; Banco Mundial, 2013; BEP, 2013).

A pesar de los esfuerzos reseñados, el sistema sigue estando desactualizado en términos tecnológicos y funcionales. El SIAPE permite ejecutar operaciones de registro de servidores públicos, procesamiento de hojas de pago y controles de naturaleza financiera, pero su contribución informacional para la gestión de personas (considerando su formación, experiencia u otros factores) es menor. Algunos organismos han desarrollado sistemas de información auxiliares propios a los fines de complementar los datos suministrados por el SIAPE.

Se está avanzando en el desarrollo de un sistema integral y unificado de información de recursos humanos (SIGEPE), que sustituiría al SIAPE, y contribuiría al gerenciamiento estratégico de los recursos humanos (Taller DRH, Taller ROR, 2013; Entrevista, 2013; SRH, 2012). El nuevo sistema suministrará información relativa a más de una docena de macroprocesos referentes a las distintas etapas del ciclo completo de gestión de personas, como: planificación de la fuerza de trabajo, reclutamiento y selección, evaluación de desempeño, desarrollo de personas, política de remuneración, atención a la salud del servidor público, etc. A raíz de la alta complejidad que reviste el proyecto, se estima que el cronograma de implementación del sistema se extenderá unos cinco años.

Además del SIAPE, continúa en funcionamiento el Sistema de Informaciones Organizacionales del Gobierno Federal (SIORG) mediante el cual se registran datos sobre estructuras, competencias, finalidades, jurisdicción y características legales de los organismos (SERPRO, 2013).

⁹ El sistema se complementa con el módulo SIAPE.net, que fue implantado como un sitio oficial de las informaciones del SIAPE (<http://www.siapenet.gov.br/Portal/Servico/Apresentacao.asp>) y con el SIAPECad, módulo que contiene un registro de funcionarios y permite la extracción de informes gerenciales.

El Plan de Valorización del Servidor-Capacitación (PVSCAP), instrumento gerencial informatizado con datos sobre las competencias de capacitación necesarias de acuerdo con los objetivos y metas organizacionales, fue originalmente concebido y utilizado con carácter experimental en el ámbito de la política de capacitación instituida por el Decreto 2794/98. Estos lineamientos fueron sustituidos por la Política Nacional de Desarrollo de Personal, instrumentada por el Decreto 5707/06 y el dispositivo dejó de tener continuidad. La actual política de desarrollo, hasta el momento, no cuenta con un soporte informático efectivo para su respectiva implementación (Marconi, 2002; BID, 2006).

Eficacia de la planificación (puntos críticos 3, 4 y5)

En términos absolutos, los costos y la dimensión del aparato público han aumentado. Al evaluar la evolución del gasto en personal civil activo del Poder Ejecutivo, se observa un incremento del 132% en el período 2004-12, asociado al aumento de agentes y, principalmente, a las políticas de recomposición salarial, entre otros factores (Marconi, 2010; BEP, 2013). No obstante, si se analiza la evolución de las erogaciones en términos relativos, no se observan grandes fluctuaciones. En este sentido, el gasto en personal en relación con el PIB se ha mantenido estable desde el año 2002,¹⁰ y el peso del gasto en personal civil activo sobre las erogaciones totales ha decrecido, pasando del 9,7% en 2004 al 8,5% en 2012 (BEP, 2013; Tesoro Nacional, 2013).

El tamaño relativo del aparato público nacional es reducido, debido en parte al carácter federal de la organización política, según la cual es en el nivel estadual y local donde se centralizan las actividades de provisión de servicios. Así, el 88% del empleo público se concentra en los niveles subnacionales, mientras que sólo el 12% del total de agentes se desempeña en el gobierno federal, el 64% de los cuales pertenece al gobierno central civil y el 36% a las fuerzas armadas (Datagov, 2010). Asimismo, el volumen del empleo público nacional en relación con la población también es bajo (0,3%) y no ha variado desde el informe anterior (BID, 2006).

La cantidad de agentes civiles del nivel federal aumentó un 8,9% desde 2004 hasta 2012,¹¹ concentrándose el 86% de la variación en Educación. Además de la expansión registrada en dicha área (38%), durante ese período crecieron sectores también asociados a las funciones típicas del Estado, como Justicia (34,2%) o Hacienda (27,6%), en detrimento de otros ligados al gobierno de ex territorios (-38%) y a Defensa (-20,5%) (BEP, 2013).

Esta focalización de los ingresos en determinados sectores puede haber favorecido los desequilibrios existentes en la distribución de personal entre organismos. Así, en ciertas áreas, la cantidad de concursos autorizados resulta insuficiente para satisfacer las necesidades de cobertura. A esto se suma el hecho de que el crecimiento de la concursabilidad en un contexto de disparidades remuneratorias entre carreras ha

¹⁰ Véanse Cardoso y Nogueira (2011) y Sindireceita (2012). La relación entre nómina salarial en la Administración Central sobre el PIB era del 1,5% en 2012 (véase la sección sobre indicadores).

¹¹ El crecimiento de la planta de personal ha generado un debate en torno a la magnitud del incremento. Ante las críticas sobre la explosiva expansión del empleo público, se señala que a partir de las políticas de recomposición no se ha superado la cantidad de agentes registrada a mediados de los años noventa (más de 600.000) (Cardoso Júnior y Passos Nogueira, 2011).

generado una alta rotación interjurisdiccional que dificulta la retención de agentes en los organismos con niveles salariales menores (Talleres, 2013; Ligiéro, 2012).

La política de reposición de la fuerza tercerizada, que favoreció el incremento del personal de nivel medio,¹² fue seguida por una tendencia a privilegiar los cargos de nivel superior (Pacheco, 2008). Los agentes con estudios superiores pasaron de representar el 38% de los empleados civiles activos en 2004 al 43,5% en 2012, mientras que el porcentaje de empleados con escolaridad media se contrajo de un 51% a un 45% en el mismo período (BEP, 2013). En particular, se ha intentado proveer de cuadros técnicos calificados a áreas que presentan un menor grado de profesionalización a través de la creación de carreras específicas ligadas a infraestructura o al desarrollo de políticas sociales (Moraes et al., 2009).

La totalidad de cargos de Dirección y Asesoramiento Superiores (DAS) de los niveles 1 a 6 se ha incrementado un 17,5% desde 2004 hasta 2012, registrándose un aumento proporcionalmente mayor en los niveles 3 (24,2%), 4 (31,3%) y 5 (25,2%). Los cargos DAS abarcan un amplio espectro, que va desde el mayor nivel jerárquico en ministerios y organismos hasta funciones de supervisión de nivel relativamente bajo. Por su parte, los cargos comisionados y las funciones con gratificaciones (también cargos de confianza, pero asignados exclusivamente a funcionarios de carrera) han ascendido un 39% desde 2004 hasta 2012. En su conjunto, los cargos jerárquicos pasaron a representar el 12,8% al 15,4% del total de servidores civiles en el mismo período (BEP, 2013).

La calificación de los ocupantes de los cargos ejecutivos (cargos DAS) es creciente y, con ello, también la competencia para atraer a los más capacitados (Lustosa da Costa, 2011). La cantidad de directivos (DAS) de todos los niveles (1-6) con estudios superiores ha ascendido de un 74,2% en 2004 a un 78,1% en 2012. A medida que aumenta la jerarquía de los cargos de dirección, se incrementa la proporción de ejecutivos con título de nivel superior, los cuales llegan al 95,9% de DAS 5 y al 96,8% de DAS 6 (BEP, 2013; BEP, 2004).

Administración de la planificación (punto crítico 6)

La mayoría de las áreas responsables de la gestión de recursos humanos desarrollan actividades de naturaleza operativa, asociadas a un modelo burocrático clásico. A través de diversas actividades de capacitación –como se analizará en la sección correspondiente a formación–, se busca dotar a estas áreas de mayores capacidades para la gestión estratégica de recursos humanos; sin embargo, el grado de conexión entre sus tareas y las estrategias organizacionales y globales sigue siendo bajo (Taller ROR, 2013; Entrevista, 2013). El carácter centralizado de la planificación y la escasa delegación de responsabilidades en materia de gestión de recursos humanos podrían operar como un factor limitante para el desarrollo de las capacidades necesarias para la gestión estratégica de las personas.

¹² Entre 2003 y 2004 el personal de nivel medio se incrementó un 12%, mientras que la cantidad de plazas del nivel superior ascendió un 6% (porcentajes calculados tomando como referencia la tabla 2.11 del Boletín Estadístico de Personal 201, de enero de 2013).

2.2. Organización del Trabajo

En un subsistema de organización del trabajo son dos los procesos diferenciados que deben contemplarse: el diseño de los puestos de trabajo, que supone realizar opciones importantes acerca del grado de especialización horizontal y vertical del puesto y de la estandarización de la conducta del ocupante, y la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos, consistentes en la identificación de las competencias básicas que aquellos deben reunir Longo, 2002).

Calidad de la estructura de puestos de trabajo (puntos críticos 7 y 8) y flexibilidad del diseño de puestos y perfiles (punto crítico 9)

El Plan de Clasificación de Cargos (PCC), aprobado por la Ley 5645 de 1970, definió una estructura global de organización de puestos que se ha mantenido inalterada, la cual se basa en la separación entre actividades de dirección, gerenciamiento y asesoramiento por un lado, y actividades de naturaleza técnico-administrativa, por otro. A lo largo de estas cuatro décadas el primer grupo de actividades no sufrió variaciones, mientras que el segundo ha sido objeto de constantes reestructuraciones, lo cual ha propiciado la coexistencia de múltiples modelos de cargos al interior de este macro-grupo de funciones técnico-administrativas. El sistema original de clasificación se componía de grupos, categorías funcionales y cargos (Graef y da Penha Barbosa, s/f).

El segmento técnico-operativo atravesó diversas etapas de reorganización y desmembramiento. Hacia mediados de los años ochenta hubo un movimiento de retorno al esquema de carrera, estructurado en torno a las categorías funcionales existentes que se encuadraban en lo que se denominó “actividades típicas de Estado”.¹³ Las posteriores iniciativas para definir un sistema de carrera general fracasaron por falta de consenso. En su lugar, durante los años noventa, se crearon carreras de actividades específicas, por órganos o áreas de actividades, sin una base conceptual en términos de clasificación de cargos, sino más bien como producto de presiones políticas o sindicales. Este proceso generó inconsistencias y conflictos de competencias y atribuciones. Por otra parte, el surgimiento de organismos reguladores, hacia mediados de los años noventa, dio origen a un modelo propio de carrera que diferenciaba actividades de regulación y de soporte administrativo (Graef y da Penha Barbosa, s/f).

A principios del año 2000, sobre estas transformaciones se agregaron iniciativas orientadas a racionalizar las estructuras de carreras y cargos (BID, 2006). En esta última década se han impulsado básicamente dos medidas. Por un lado, se crearon carreras de especialistas sectoriales de carácter transversal y, por otro, en 2006 se traspasaron prácticamente todos los agentes efectivos del antiguo PCC al nuevo Plan General de Cargos del Poder Ejecutivo (PGPE) (Graef y da Penha Barbosa, s/f).

¹³ Estas actividades incluyen: seguridad pública, diplomacia, tributación, recaudación y fiscalización de tributos federales y contribuciones previsionales, procuraduría de la Hacienda Nacional, control interno y Ministerio Público.

La inexistencia de un sistema formal y unificado de clasificación de puestos (OCDE, 2010) es el corolario de estos sucesivos cambios. La falta de un marco general ha favorecido la coexistencia de un mosaico de modelos de organización de cargos completamente distintos y conflictivos entre sí (Graef y da Penha Barbosa, s/f).

A lo largo de este proceso ha ido variando también el criterio para el diseño de cargos: la descripción de puestos en las carreras más antiguas es más específica, mientras que tiende a ser más genérica y flexible en el caso de las posiciones de más reciente creación. La definición del cargo está sujeta a las atribuciones y responsabilidades dispuestas por la norma de origen¹⁴ y, en determinados casos, su revisión requiere modificaciones legales, situación que dificulta las políticas de actualización y enriquecimiento de puestos (Taller Sindicatos, 2013; Taller DRH, 2013; Entrevista, 2013; Marconi, 2003).

Este escenario genera problemas para la gestión de las personas. Los cargos con descripciones específicas, por un lado, impiden la redistribución de personal porque la asignación de una tarea distinta a la prevista legalmente puede ser interpretada por la justicia como un desvío de función y, por otro, restringen la gama de tareas que los agentes van a llevar adelante. El efecto adverso de las posiciones que han sido diseñadas a partir de criterios genéricos es la dificultad para captar perfiles adecuados y el consecuente incremento de la rotación (Taller ROR, 2013; Taller DRH, 2013; Marconi, 2006).

Los perfiles de los ocupantes de los cargos siguen siendo determinados por los propios organismos en cada proceso de reclutamiento y selección (Marconi, 2003; BID, 2006). La cultura de definición de perfiles por competencias aún no está instalada. Algunos organismos han avanzado en la determinación de competencias, tal como se describirá en la sección correspondiente a la gestión de la formación. No obstante, no han sido utilizadas en los procesos de selección porque precisan mecanismos de reclutamiento que pueden ser cuestionados judicialmente por considerárselos subjetivos (Levy, 2013; BID, 2006; Taller, 2013).

2.3. Gestión del Empleo

Este subsistema de la GRH incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Es un subsistema complejo, dentro del cual deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes de la GRH (Longo, 2002).

¹⁴ La legislación establece que un cargo corresponde a una posición a ocupar por un servidor y es definido por un conjunto de atribuciones y responsabilidades (Marconi, 2003).

Igualdad y mérito en el acceso (puntos críticos 10 y 11)

El ingreso meritocrático se generalizó como mecanismo de incorporación a la APF recién hacia fines de los años ochenta, a partir de la aprobación de la Constitución de 1988 (Abrucio, 2011). Para la cobertura de cargos de planta permanente se recluta mediante concurso público abierto y a los contratos temporarios se accede a través de un proceso de selección simplificado (Moraes, 2010). El sistema se estructura estrictamente en torno a los principios de igualdad ante la ley, publicidad e imparcialidad. A tales efectos, el Decreto 6944/9 prevé una amplia divulgación de la convocatoria y la transparencia del proceso de selección. Por otra parte, la selección se realiza, casi exclusivamente, a través de pruebas y títulos, con la finalidad de garantizar un fuerte apego de los procedimientos al principio de neutralidad (OCDE, 2010; Vieira, 2010). En la práctica, la fuerte sujeción a estos recaudos legales impide la interferencia política en los procesos de selección.

La cantidad de ingresos por concursos y contrataciones por tiempo determinado se ha incrementado significativamente en la última década. El 76% de los concursos y el 63% de las contrataciones temporarias realizadas desde 1995 hasta 2012, se concentraron en el período 2004-2012. Desde 2004 hasta 2012 accedieron a puestos públicos 319.228 servidores, de los cuales 188.543 (59%) se incorporaron a través de concursos y 130.685 (41%) vía contrato eventual.

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS POR CONCURSO Y POR CONTRATOS TEMPORARIOS										
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
CONCURSO	16.121	12.453	22.112	11.939	19.360	29.728	36.600	20.059	20.171	188.543
CONTRATACIÓN TEMPORARIA	11.707	15.131	11.478	12.523	18.635	15.667	13.231	16.075	16.238	130.685
TOTAL	29.832	29.589	35.596	26.469	40.003	47.404	51.841	38.145	38.421	319.228

Fuente: Boletim Estadístico de Pessoal, enero de 2013.

La provisión de cargos DAS y cargos comisionados, o funciones de confianza, no está formalmente sujeta a procesos competitivos y transparentes, a excepción de algunas áreas que han definido mecanismos de

selección para su incorporación¹⁵ (OCDE, 2010). Existen cuotas obligatorias de puestos DAS y cargos comisionados para ser cubiertas exclusivamente por agentes de carrera, mientras que las funciones de confianza se reservan sólo para servidores públicos efectivos.

Los cuestionamientos hacia el uso clientelar, nepótico y partidista de los cargos ejecutivos (DAS) se habrían intensificado en los últimos años (Entrevistas 2013). La medida recurrentemente adoptada para limitar el impacto del patronazgo ha sido la aplicación de porcentajes de cargos ejecutivos (DAS) destinados exclusivamente a servidores públicos, pero no se ha avanzado en la definición de procedimientos meritocráticos de acceso (Dos Santos, 2009; OCDE, 2010). El Decreto 5497/05 establece que el 75% de los cargos DAS de los niveles 1 a 3 y el 50% de los puestos de nivel 4 serán provistos únicamente por servidores de carrera, medida que vino a cristalizar y reasegurar una tendencia que se iba registrando en años anteriores (Dos Santos, 2009; Pacheco, 2011, OCDE, 2010). La proporción de servidores públicos en cargos directivos se ha ampliado, pero en ciertos niveles aún no se ha alcanzado el porcentaje previsto por el decreto, particularmente, en el caso del nivel 3 (donde se ha logrado una cobertura de 68%). Los cargos correspondientes a los estamentos más elevados (5 y 6) son ocupados por agentes de carrera casi en la misma proporción que los niveles inferiores, y pueden ser cubiertos, íntegramente, por candidatos externos (véase el cuadro).

COMPARACIÓN DE CARGOS DAS OCUPADOS POR SERVIDORES PÚBLICOS, 2004-12 (PORCENTAJE)		
	2004	2012
NIVEL 1	68,3	73,2
NIVEL 2	70,7	73,6
NIVEL 3	70,9	68
NIVEL 4	57,8	66,7
NIVEL 5	52,5	68,4
NIVEL 6	48,2	59,3
Fuente: BEP 140 Dic. 2004/BEP 201-En. 2013.		

¹⁵ Un ejemplo en tal sentido es el del Comité de Búsqueda, que funciona bajo la órbita del sector de Ciencia y Tecnología. Este órgano se encarga de identificar, entre los miembros de las comunidades científica, tecnológica y empresarial, a personas con perfiles alineados con las directrices técnicas y político-administrativas de la organización.

Las cuotas asignadas a servidores públicos no garantizan necesariamente la asignación en base a criterios meritocráticos. El margen de discrecionalidad para las nominaciones sigue siendo amplio tanto en las posiciones directivas (DAS) como en los puestos que reciben gratificaciones. Tal como se mencionó en el apartado correspondiente a planificación, estos cargos representan, conjuntamente, el 19% del total de funcionarios civiles permanentes del gobierno federal. Por otra parte, la progresiva extensión de cupos opera en detrimento de una de las principales ventajas atribuidas al sistema: la posibilidad de incorporar competencias externas a la administración pública a través de la nominación de personas no provenientes del sector público.

Desde el año 2008 se han impulsado medidas orientadas a prevenir prácticas de nepotismo a través de la prohibición de la contratación de parientes de autoridades políticas y altos funcionarios en cargos en comisión, en funciones de confianza y en cargos temporarios o pasantías, cuando no mediaren procesos regulares de selección.¹⁶ Se busca también garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos mediante la reserva de un porcentaje de plazas (5%) sometidas a concurso para que sean ocupadas por discapacitados cuyo perfil sea compatible con las atribuciones del puesto. A esta disposición se suman mecanismos de acción afirmativa para asegurar la participación de afrodescendientes, mujeres y discapacitados a cargos directivos (DAS) (Decreto 4228/02).

Calidad del reclutamiento y de la selección (punto crítico 12)

Las mejoras salariales habrían producido un incremento de las postulaciones para ocupar cargos en el servicio civil. Si bien no se dispone de registros agregados sobre el aumento de las candidaturas, debido a su gestión descentralizada, sí se reconoce una mayor competencia para el acceso a las posiciones públicas que, junto con mayores exigencias para el ingreso, han favorecido la elevación de la cualificación de los ingresantes¹⁷ (Entrevistas, 2013; OCDE, 2010).

La organización y ejecución de los concursos suele ser realizada por prestadores seleccionados mediante procesos de licitación pública, y la mayoría de los proveedores son universidades públicas o fundaciones semipúblicas. Tal como se señaló en el apartado anterior, la selección se basa, en la mayoría de los casos, en exámenes escritos y credenciales que sólo evalúan el conocimiento formal de los postulantes, lo cual limita la captación de perfiles adecuados para ocupar los puestos ofertados. La restringida interpretación judicial de los instrumentos de selección previstos en la Constitución (pruebas y títulos) en aras de preservar la imparcialidad del proceso ha limitado el uso de dispositivos que permitan analizar las

¹⁶ La 13° Súmula Vinculante aprobada por el Supremo Tribunal Federal (STF) en agosto de 2008 establece la prohibición del nepotismo en los tres poderes federales, estatales y municipales. Posteriormente, con el Decreto 7023/10 se determinó la veda de la contratación de parientes en la Administración Pública Federal (APF).

¹⁷ Un ejemplo ilustrativo es el de la cobertura de cargos correspondientes a la carrera de **Especialista en Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG)**, para la cual en 2008 se postularon unas 4.500 personas para cubrir 100 vacantes y en 2009 se presentaron 10.000 aspirantes para ocupar 200 puestos.

habilidades y competencias de los aspirantes. Sólo algunas instituciones aplican pruebas psicológicas (OCDE, 2010; Pacheco, 2008; Taller DRH, 2013; Taller ROR, 2013).

Este escenario impide trasladar los avances que se han producido en materia de gestión de competencias desde 2006 (Decreto 5707/06) al proceso de reclutamiento de personal. Los organismos que han definido competencias no las han utilizado para definir los perfiles de los puestos a concursar. A través del Decreto 7308/10, en el que se determinan algunas condiciones que deben cumplir las evaluaciones psicológicas, se busca dar mayor previsibilidad jurídica a la aplicación del instrumento.

En el caso de los cargos directivos (DAS), si bien no existe un procedimiento formal de reclutamiento, algunos organismos evalúan antecedentes, experiencia y credenciales académicas, entre otros aspectos. Para los casos en los que las incorporaciones no se realizan a partir de pautas preestablecidas, se sostiene que prevalecen más la afinidad personal y consideraciones técnicas que criterios políticos (Talleres, 2013).

Movilidad (punto crítico 13)

La alta especificidad de algunos cargos, generalmente en las carreras más antiguas, dificulta la movilidad horizontal ante la eventualidad de que la asignación de una tarea no prevista en las atribuciones del puesto sea cuestionada judicialmente como desvío de función (Marconi, 2006; Pacheco, 2008; BID, 2006). Las nuevas carreras transversales y los cargos con descripciones más genéricas creados permiten una mayor movilidad lateral, aunque estos mecanismos no son utilizados en forma sistemática por el gobierno. En particular, la inclusión de los cargos con descripciones más amplias en planes de carrera específicos de los órganos y entidades, limita la transversalidad asociada a posiciones que revisten tales características (Taller, 2013; OCDE, 2010).

Los cargos comisionados (DAS) y las funciones de confianza y gratificadas son los dispositivos que brindan mayores posibilidades de movilidad, creando un mercado interno altamente competitivo (Taller, 2013; Entrevista, 2013). La movilidad también se ha incrementado a partir de una mayor utilización de mecanismos de cambio funcional previstos en la ley (cesión, requisición, etc.).

El concurso se ha transformado en el principal factor de movilidad. Las diferencias salariales entre carreras han incentivado una alta rotación al interior del servicio civil vía postulación de los agentes públicos a nuevos concursos. Si bien no existen informes consolidados sobre la movilidad de personal, algunos datos permiten evidenciar las dificultades de retención existentes. Mientras los ingresos por concurso ascendieron a 188.543 en el período 2004-12, la cantidad de funcionarios civiles (efectivos y temporarios) registra un incremento de sólo 47.833 agentes en el transcurso de esos años, lo cual marca la alta tasa de rotación (Taller, 2013; BEP, 2013; BEP, 2004).

Desvinculación (puntos críticos 14 y 15)

En los hechos, el sistema sigue ostentando una gran estabilidad (Marconi, 2002; BID, 2006). Los agentes sólo pueden ser desvinculados por falta grave, aunque en tales casos la justicia suele reintegrar a los empleados exonerados. Con el objeto de flexibilizar el sistema de estabilidad rígida, la Enmienda Constitucional 19 de 1998 previó la posibilidad de despedir a los agentes por mal desempeño. Sin embargo, nunca fue aprobada la legislación complementaria que habilitaría su aplicación (Pacheco, 2008).

Asimismo, la normativa contempla la posibilidad de que el empleado sea removido de su cargo si su rendimiento ha sido insatisfactorio en el transcurso de los tres años de prueba posteriores a su incorporación. Al considerar la justicia que las evaluaciones se sustentan en criterios subjetivos, los agentes que egresan por evaluaciones deficientes durante el período de prueba, son repuestos en sus cargos, con lo cual este dispositivo se torna prácticamente inaplicable (Taller ROR, 2013).

No hay despidos por motivos políticos, a excepción de los segmentos directivos (BID, 2006). Sin embargo, el peso de criterios de naturaleza política para la desvinculación de los cargos de libre nominación es cada vez menor, principalmente en los puestos de jerarquía inferior (Entrevista, 2013).

2.4. Gestión del rendimiento

Se considera la gestión del rendimiento como un proceso que incluye la planificación del rendimiento, que se traduce en la definición de pautas o estándares de rendimiento, el seguimiento activo del rendimiento a lo largo del ciclo de gestión, observando el desempeño de las personas y apoyándolo, la evaluación del rendimiento, contrastando las pautas y los objetivos de rendimiento con los resultados y la retroalimentación o «feedback» al empleado (Longo, 2002).

Planificación del rendimiento (punto crítico 16) y seguimiento del rendimiento (puntos críticos 17 y 18)

La evaluación del desempeño en la APF está vinculada a la aprobación del período de prueba, a la progresión funcional, a la promoción y, principalmente, al pago de incentivos variables ligados al rendimiento individual e institucional (MPOG, 2009).

Hasta 2008 el tipo de evaluación del desempeño y su grado de implementación variaba entre instituciones (BID, 2006). Con la aprobación de la Ley 11784/08 se establece un sistema general de evaluación del desempeño individual e institucional, en sustitución de un esquema de regulaciones fragmentado, que

alcanza, aproximadamente, al 43% de los funcionarios (250.000 agentes).¹⁸ Se institucionalizan nuevos criterios y procedimientos a los efectos de que la evaluación del desempeño sea utilizada como un instrumento de gestión. Este nuevo sistema de evaluación del rendimiento, que se implementa a partir de su reglamentación en 2010 (Decreto 7133), se estructura en base a la definición de metas institucionales e individuales, previamente pactadas entre el directivo y los funcionarios involucrados. El ciclo de evaluación comprende: i) la fijación de metas anuales concordantes con el PPA y las leyes presupuestarias, ii) el establecimiento de compromisos institucionales (grupales) e individuales, iii) monitoreo, iv) evaluación parcial y final y v) *feedback* (OCDE, 2010; MPOG, 2009; Entrevistas, 2013).

El sistema se encuentra en proceso de implementación, y a octubre de 2011 había alcanzado 74 de las 86 organizaciones (86%) previstas en el decreto reglamentario (Decreto 7133) (SRH, 2012). Se identifican restricciones para la instrumentación del sistema asociadas al tamaño y a la dispersión territorial de algunos organismos, así como a la falta de acompañamiento del MPOG. El grado de desarrollo del sistema es heterogéneo: algunos órganos han logrado implantar en mayor medida el nuevo dispositivo, mientras que en otras instituciones la cultura de evaluación es muy incipiente o no se cuenta con la capacidad técnica necesaria para su efectiva aplicación (Entrevistas, 2013; Taller, 2013).

El nuevo sistema ha introducido avances en lo relativo a la institucionalización de procedimientos; sin embargo, no se ha constituido aún en un dispositivo útil para la gestión, a raíz de la incidencia de la gratificación por desempeño en el salario total. El componente variable ligado al desempeño representa entre el 50% y el 100% del salario base, en cuyo caso el 20% de la gratificación corresponde al desempeño individual y el 80% al rendimiento institucional (MPOG, 2013). El significativo peso del adicional por desempeño sobre la totalidad de la remuneración es un factor que favorece la definición de metas de fácil alcance que terminan por transformar a la gratificación en un componente remunerativo prácticamente fijo, distorsionando el proceso evaluatorio. Además, la alta proporción que representa el incentivo al rendimiento sobre el salario termina transformando a este dispositivo en un instrumento de carácter punitivo más que en una herramienta de estímulo (Entrevistas, 2013).

Una de las principales limitaciones que se le atribuyen a la evaluación del desempeño individual y colectivo es su fuerte vinculación con el otorgamiento de incentivos pecuniarios y su escasa relación con el desarrollo del funcionario público (Levy, 2012). La Política de Desarrollo de Personal, impulsada a partir de 2006, prevé que la evaluación del desempeño contribuya a identificar las brechas de competencias que deben desarrollarse a través de actividades de capacitación, pero la gestión por competencias y la gestión del rendimiento siguen estando desarticuladas (Taller ROR, 2013). Asimismo, la Ley 11890/08 establece que los resultados de las evaluaciones de desempeño individual de un grupo de cargos y carreras que pasó a ser remunerado mediante un sistema de parcela único dejen de estar asociados a gratificaciones variables y comiencen a ligarse, entre otros factores, a la promoción entre clases. No obstante, este nuevo sistema de desarrollo en la carrera, denominado SIDEDEC, aún no ha sido implementado (MPOG, 2009; Entrevista, 2013). Como acción futura de la SEGEP incluye la puesta en marcha de modelos más efectivos, que permitan integrar la gestión del desempeño y la gestión del desarrollo.

¹⁸ El sistema no incluye a los agentes bajo el sistema remunerativo de subsidio o parcela única ni a los docentes y técnicos de universidades y escuelas técnicas federales, quienes se rigen por su propia legislación.

La falta de previsión de mecanismos formales de evaluación del desempeño para los niveles gerenciales más elevados es otro factor que dificulta la institucionalización del sistema de evaluación del desempeño, al suprimir los eslabones de corresponsabilidad del rendimiento entre los niveles estratégico, táctico y operacional de los órganos y entidades evaluadas.

2.5. Gestión de la compensación

Este subsistema de la GRH incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extra salariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados, en concepto de contraprestación a la contribución de estos a los fines de la organización, que se expresa mediante su trabajo (Longo, 2002).

Competitividad (punto crítico 19) y eficiencia (punto crítico 20)

Actualmente existen en Brasil dos sistemas de remuneración: i) uno variable, compuesto por un salario base con una posible gratificación sujeta al desempeño institucional o individual y, en algunos casos, un suplemento vinculado a la calificación profesional, y ii) otro total o “de subsidio” que no incluye componentes variables (OCDE, 2010).

Desde 2003 las decisiones en materia salarial se han orientado a: i) recomponer el salario y reducir las disparidades entre carreras y poderes del Estado a través de reajustes diferenciados, ii) disminuir la inequidad al interior de ciertas carreras asociadas a la existencia de adicionales personales mediante la aplicación del sistema de subsidio o parcela única, iii) introducir ajustes mediante el incremento del componente variable como estrategia para acotar el impacto fiscal de los aumentos (Gabardo y Gomes, 2011; Marconi, 2010; Pacheco, 2008; Entrevistas, 2013).

A partir de 2003 el gobierno impulsó una fuerte política de recomposición salarial por medio de una concesión inicial de un pequeño aumento lineal y con el posterior otorgamiento de incrementos diferenciales. Esto se aplicó, principalmente, a los sectores que recibieron menores reajustes en los años anteriores o que se vieron afectados en mayor medida por la política de recortes salariales (Pacheco, 2008). La política de recomposición remunerativa se tradujo en un incremento del 92,5% de la retribución media del personal civil del Poder Ejecutivo desde 2004 hasta 2012 (BEP, 2013).

Las mejoras salariales contribuyeron a mitigar la inequidad interjurisdiccional e interna, aunque aún persisten desigualdades. Históricamente los salarios del Poder Ejecutivo han sido menores al de los otros poderes. Desde 2004 hasta 2012 la remuneración media del Poder Ejecutivo aumentó casi al doble (92,5%), siendo este aumento mayor al de la retribución promedio de los funcionarios legislativos (61%), judiciales (52,5%) y del Ministerio Público de la Unión (42,5%). Así, se redujo la brecha salarial entre los tres poderes. Pese a estos aumentos, la disparidad subsiste, ya que el sueldo medio del Poder Legislativo,

del Poder Judicial y del Ministerio Público es todavía entre un 67 % y un 77% superior al salario medio percibido por los agentes civiles que se desempeñan en el ámbito del Poder Ejecutivo (BEP, 2013). Por otra parte, las diferencias retributivas entre carreras dentro del Poder Ejecutivo también se habrían reducido, pero las desigualdades todavía perduran (Entrevistas, 2013).

Los salarios en el sector público superan las remuneraciones del sector privado, y las diferencias son crecientes. En 2002 un trabajador estatutario recibía un 55% más de lo que habría obtenido si realizara las mismas tareas en el ámbito privado, mientras que en 2008 percibiría el doble (101%)¹⁹ (Marconi, 2010; Entrevistas, 2013). En particular, el salario promedio de los cargos de nivel auxiliar y medio del sector público es más elevado que el de puestos equivalentes en el ámbito privado.

Las políticas retributivas han favorecido una disminución del abanico salarial. Los aumentos en los niveles iniciales fueron mayores que los incrementos en los niveles más altos de la escala, con lo cual disminuyó la amplitud salarial²⁰ (Marconi, 2010). Actualmente, las escalas tienden a ser *achataadas*, existiendo carreras con diferencias que varían desde un 1% hasta un 133% entre el mínimo y el máximo nivel de la escala salarial (BEP, 2013).

Esta evolución de los salarios implica efectos positivos y negativos. Por un lado, la mejora de los salarios iniciales ha generado incentivos para el ingreso al sector público. Pero, por otro lado, dicha política de recomposición en un marco de persistentes disparidades remunerativas, ha propiciado una alta rotación y, con ello, dificultades para retener funcionarios en las carreras que ofrecen retribuciones menos atractivas. Además, la baja amplitud salarial desalienta el progreso de los empleados a lo largo de la carrera (Marconi; 2010, Entrevistas, 2013; Talleres, 2013).

Las remuneraciones de los cargos directivos aumentaron un 174% entre 2004 y 2012,²¹ y los mayores incrementos se registraron en los niveles más bajos de los cargos DAS.²² Existen diferencias salariales entre los ocupantes de cargos DAS que son servidores públicos y quienes no lo son. Los directivos que no provienen del ámbito público perciben una remuneración fija en concepto de función comisionada, mientras que los funcionarios públicos reciben su salario original más el 60% de ese concepto, porcentaje que ha ido en aumento desde fines de los años noventa. Consecuentemente, existe una sustancial disparidad salarial entre los ocupantes de cargos DAS que provienen del sector público y quienes no sean servidores públicos (Pacheco, 2011; Entrevista, 2013).

Por otra parte, la Ley 12618/12, reglamentaria 40° de la Constitución, instituye un nuevo régimen previsional para los servidores públicos efectivos, sustitutivo del sistema de paridad integral vigente, a partir del cual se establece un límite máximo para la concesión de jubilaciones y pensiones (equiparado al del sector privado) y se crea un fondo de previsión complementario (Funpresp-Exe) al que los

¹⁹ Estas cifras surgen de un test econométrico aplicado por Marconi (2010) para calcular cuál sería el salario, en el ámbito público, de una persona que trabaja en dicho sector y posee determinadas características, y a la inversa.

²⁰ Entre los años 2002 y 2009 los aumentos de los niveles iniciales variaron entre un 71% y un 427%, mientras que los aumentos de los niveles finales oscilaron entre un 52% y un 326% (Marconi, 2010).

²¹ En el cálculo del salario medio de los cargos directivos de 2012 se incluye la remuneración de los cargos NES, mientras que en 2004 estos no se contabilizan. Al ser más elevado el salario de los puestos NES, el crecimiento del salario medio en el período analizado puede ser levemente menor.

²² En el período 2004-12 el nivel 1 aumentó un 193,5%, el nivel 2 un 198%, el nivel 3 un 197%, el nivel 4 un 142%, el nivel 5 un 124% y el nivel 6 un 116 (BEP, 2004; BEP, 2012).

funcionarios adhieren voluntariamente. Este redireccionamiento de la política previsional se orienta a reducir el déficit de la hoja de inactivos en el largo plazo (Entrevista, 2013).

Eficacia (punto crítico 21)

El sistema de parcela única o de subsidio (sin componentes variables), cuya aplicación original se limitaba a autoridades políticas,²³ se ha extendido progresivamente hasta alcanzar al 25% de las carreras y, con ello, se ha disminuido la cantidad de agentes que recibe gratificaciones asociadas al desempeño. No existe un modelo de remuneración variable uniforme, pero en la mayoría de los casos el incentivo asociado al desempeño institucional representa un 80% de la gratificación variable, y el rendimiento individual un 20%.

El incentivo variable ligado al desempeño ha sido utilizado como un mecanismo de ajuste salarial, por tratarse de un componente cuyos incrementos no se trasladan íntegramente a la jubilación, atenuando el impacto fiscal de los aumentos remunerativos. Consecuentemente, la proporción del componente variable por desempeño sobre la remuneración total ha ido en aumento, representando entre un 50% y un 100% de la retribución. El significativo peso de esta gratificación sobre los haberes ha creado incentivos para reducir las exigencias de las metas asociadas a la gratificación, transformándose en una porción prácticamente fija del salario (Entrevistas, 2013; OCDE, 2010; MPOG, 2009). Para estimular el desempeño se utilizan otros incentivos, como las gratificaciones técnicas o los complementos salariales por ocupar cargos directivos (DAS),²⁴ al representar un porcentaje sobre las remuneraciones de los servidores públicos. En algunos casos también se aplican gratificaciones asociadas a la calificación.

Por otra parte, la publicación de las tablas salariales en el portal de transparencia (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>) ha creado incentivos para una mayor claridad de las estructuras remunerativas (Entrevista, 2013).

Coherencia estratégica (punto crítico 22)

Los salarios son acordados de modo centralizado en el ámbito de la mesa de negociación permanente que funciona desde 2003. Los resultados de los acuerdos salariales no son vinculantes, y se requiere la aprobación del Congreso para su implantación.

²³ Enmienda Constitucional 19 de 1998.

²⁴ En particular, las funciones comisionadas técnicas (FCT), instituidas en el año 2000, permiten evaluar y recompensar el desempeño técnico especializado (Pacheco, 2003).

Los reajustes diferenciados se han definido en el marco de los límites fiscales existentes y han estado condicionados por la fuerza política relativa de los actores sindicales. Esto ha contribuido a introducir complejidad, desigualdad, incongruencia y opacidad al sistema salarial (OCDE, 2010).

Ante la imposibilidad de mantener el ritmo salarial ascendente, y bajo la premisa de que se ha logrado un equilibrio entre los niveles remunerativos de las carreras, el gobierno modificó el eje de la política retributiva. Se busca preservar el poder de compra de los salarios públicos mediante un acuerdo que prevé ajustes lineales escalonados próximos a la variación inflacionaria estimada²⁵ (OCDE, 2010; Entrevistas, 2013).

2.6. Gestión del Desarrollo

En el concepto de Gestión del Desarrollo, se engloban: las políticas de promoción y carrera, que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de la misma, y las políticas de formación, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional (Longo, 2002).

Eficacia y calidad del sistema de promoción (puntos críticos 23 y 24)

Existe una multiplicidad de carreras estructuradas de acuerdo con la formación profesional y no en función a las actividades que se llevan a cabo (Pacheco, 2008). Tal como se describió precedentemente, la organización de las carreras se ha implantado de manera compleja y fragmentada, fruto de las reestructuraciones, reformas y presiones sindicales. Existen 129 carreras que concentran a la mayor parte de los servidores públicos, planes de cargos de naturaleza transversal que también agrupan una cantidad relevante de agentes y planes especiales de cargos agregados a instituciones individuales (OCDE, 2010; Entrevistas, 2013).

Desde 2006 se han creado carreras transversales que abordan políticas sectoriales con la finalidad de dotar a determinadas áreas de cuadros técnicos calificados, como es el caso de la carrera de Desarrollo de Políticas Sociales, Analista de Infraestructura, Especialista en Infraestructura y Analista en Tecnología de la Información²⁶ (Moraes et al., 2009; Entrevistas, 2013; Taller, 2013).

Al no existir una política general que defina la modalidad de estructuración de carreras, estas se configuran bajo diversos modelos. En la mayoría de las carreras, las posibilidades de desarrollo del

²⁵ Se acordó un aumento escalonado del 5% anual durante tres años a partir de 2013 (Entrevistas, 2013).

²⁶ Estas carreras se crean a través de las leyes 11357/06, 11539/07 y 12094/09 (Moraes et al., 2009)

servidor público se reducen a incrementos de niveles remunerativos. Existe la progresión mediante el ascenso por escala dentro de una misma clase y la promoción o cambio de clase a una inmediatamente superior. Según la carrera, se asciende en función de un criterio o de una combinación de criterios que incluyen desde la antigüedad hasta el desempeño, o exigencias ligadas a la capacitación, aunque sigue primando el tiempo de servicio sobre el resto de las pautas (Entrevistas, 2013; Marconi 2002; BID, 2006; Pacheco, 2008; OCDE, 2010). Las carreras son cortas, y el tope salarial se puede alcanzar en un promedio de 12 a 13 años. Esta situación, además de limitar las perspectivas de progreso del trabajador, favorece la emergencia de presiones sindicales para reajustar salarios y reestructurar las carreras (Entrevistas, 2013; OCDE, 2010).

En 2008 se aprobó, a través de la Ley 11890, el Sistema de Desarrollo en la Carrera (SIDECA) con el objetivo de establecer una regla general de promoción y progresión para un grupo de cargos y carreras. El sistema implica el diseño de carreras con estructuras piramidales en las que se asciende en base a principios meritocráticos asociados a la capacitación, al desempeño y a las publicaciones, entre otros factores. Pero el SIDECA aún no ha sido reglamentado, debido a las resistencias que genera su implicancia en términos de limitaciones a las posibilidades que tienen los agentes de alcanzar el tope de la carrera (Entrevista, 2013; OCDE, 2010).

Las expectativas de movilidad de los funcionarios se cubren a través de los cargos ejecutivos (DAS) o de las funciones comisionadas, pero sin mediar mecanismos formales de ascenso. El establecimiento de porcentajes fijos de ciertos niveles de cargos DAS para que sean ocupados por servidores públicos contribuye a mejorar la percepción de los agentes de que estos puestos pueden formar parte de posibles planes de carrera (OCDE, 2010; Entrevistas, 2013).

La definición amplia de funcionario habilitado para acceder a los cargos DAS, que se extiende a los servidores de los tres poderes del Estado y de los tres niveles de la federación (aproximadamente 10 millones) (Pacheco, 2011) podría restringir las posibilidades de acceso del personal afectado a la APF. Sin embargo, la cantidad de agentes provenientes de otros poderes y esferas es significativamente baja en los niveles DAS afectados por el sistema de cupos²⁷ (BEP, 2013). Por otra parte, la creación de funciones comisionadas, reservadas exclusivamente a servidores públicos (Campos, 2009) favorece la movilidad de los agentes. No obstante, el acceso queda también supeditado, en la mayoría de los casos, a la aplicación de criterios discrecionales para su designación.

Eficacia y calidad de la formación (puntos críticos 25-26-27)

Hacia fines de los años noventa hubo iniciativas destinadas a definir lineamientos generales en materia de capacitación, pero los resultados obtenidos no fueron los esperados (BID, 2006). A través del Decreto 5707/06 se institucionaliza la Política de Desarrollo de Personal con el objetivo de instaurar un sistema general de capacitación basado en la gestión por competencias, para lo cual, el dispositivo establece, entre

²⁷ El porcentaje de servidores de otras esferas y poderes es del 1,3% para el Nivel 1; del 1,7% para el nivel 2; del 3,7% para el nivel 3 y del 9,9% para el nivel 4 (BEP, 2013).

otras finalidades, la capacitación permanente de los funcionarios, la adecuación de las competencias a los objetivos institucionales y la racionalización de los gastos en formación. Las técnicas y herramientas previstas para la instrumentación de la política son: i) planes anuales de capacitación, ii) formación de un cuerpo técnico y iii) creación de una red de escuelas de gobierno (Reis de Souza Camoes, 2013).

Los planes anuales de capacitación (PAC) son definidos descentralizadamente por los órganos y monitoreados por el Comité Gestor de la Política Nacional de Desarrollo de Personal, integrado por referentes de la SEGEP y de la ENAP. Los planes, formulados en función a la identificación de competencias a fortalecer, deben orientar la inversión en capacitación. Asimismo, se impulsaron diversas actividades de formación a los efectos de fomentar la conformación de un cuerpo técnico con la capacidad necesaria para implementar la Política de Desarrollo de Personal (Reis de Souza Camoes; Entrevista, 2013).

Algunas cifras extraídas del Informe de Ejecución del Plan Anual de Capacitación 2012, que a continuación se detallan, evidencian diversos problemas de instrumentación de la Política de Desarrollo impulsada:

- a) No todos los órganos obligados a elaborar PAC han informado su formulación; del total de 194 instituciones vinculadas al Sistema de Personal Civil de la Administración Federal (SIPEC), el 50% informó la existencia de un plan en 2009, mientras que ese porcentaje ascendía al 85,6% en 2011, para luego descender al 71,6% en 2012.
- b) La institucionalización de los planes no se tradujo en un incremento de los agentes capacitados; mientras que en 2010 el 49,6% de los funcionarios se capacitó, en 2012 el 38,9% asistió a actividades de formación.
- c) El cumplimiento de los PAC es limitado; sólo el 50% de los órganos ejecutó más del 71% del PAC en 2012.
- d) No en todos los casos las acciones de capacitación y los objetivos estratégicos de las instituciones están conectados; en 2012 sólo en el 45% de los casos más del 71% de las actividades de capacitación se relacionaban con los objetivos organizacionales.
- e) El porcentaje de organizaciones que diseñan sus planes sobre la base de competencias es acotado; en 2012 sólo un 17% elaboró el PAC teniendo en cuenta las competencias.

En la práctica, la gestión de la formación tiende a no sustentarse en la metodología de gestión por competencias y presenta una frágil conexión con los objetivos estratégicos. El bajo grado de institucionalización de la política de desarrollo también se refleja en la falta de responsabilización de los gerentes en los casos de incumplimiento de las disposiciones del Decreto 5707/2006. El principal factor que tiende a asociarse a las dificultades de implementación de la política de desarrollo es la baja capacidad técnica de las áreas responsables de su aplicación en los distintos organismos.

Por otra parte, las actividades de formación son objeto de evaluaciones de satisfacción y, sólo en algunos casos puntuales, se está transitando hacia la valoración del impacto de la capacitación (Entrevistas, 2013).

Para apoyar la implantación de la política de desarrollo de personas, el Decreto 5707/06 crea el Sistema de Escuelas de Gobierno de la Unión (SEGU) bajo la coordinación de la ENAP, cuyo papel consiste en coordinar y supervisar los programas de capacitación gerencial del personal civil ejecutados por las restantes escuelas en el ámbito de la administración pública federal. El SEGU inicialmente se focalizó en el intercambio de experiencias entre las 13 escuelas que lo integran, para luego lograr mayor institucionalización a través de distintas actividades, entre ellas, encuentros bimestrales (Carvalho, 2013). En función a sus necesidades, los organismos articulan sus actividades de capacitación con la oferta del INAP, de las escuelas asociadas a su actividad o del mercado (Taller DRH, 2013).

Desde 2011, el ENAP apoya sistemáticamente el desarrollo de aprendizajes colectivos a través de la organización de talleres de planificación estratégica destinados a apoyar a los dirigentes y sus equipos de trabajo en el diseño conjunto de objetivos y metas de políticas públicas y las respectivas estrategias para alcanzarlos. En 2011 se realizaron 77 talleres de planificación estratégica a los que asistieron 1.755 participantes (Entrevista, 2013; ENAP, 2012).

2.7. Gestión de las relaciones humanas y sociales

Este subsistema abarca las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal, cuando por razones diversas, estas adquieren una dimensión colectiva. Incluye la gestión del clima organizativo y las prácticas de comunicación, la gestión de las relaciones laborales y la gestión de las políticas sociales (con especial énfasis en la salud laboral (Longo, 2002).

Gestión del clima y de la comunicación (puntos críticos 28-29)

No existen directrices generales orientadas a gestionar el clima laboral; sin embargo, algunas instituciones efectúan mediciones regulares y otras realizan evaluaciones sin una periodicidad predeterminada (Taller, 2013).

En materia de comunicación, algunas organizaciones han desarrollado boletines institucionales y redes de Defensor del Servidor cuya finalidad es establecer un espacio permanente de diálogo entre el gobierno y los agentes. Esta instancia se utiliza, básicamente, para requerir información y realizar reclamos (MPOG, 2009).

Gestión de las relaciones laborales (puntos críticos 30-31)

La Constitución de 1988 reconoció el derecho a la libre asociación sindical y el derecho a huelga, pero aún no está reglamentado. La ratificación legislativa del Convenio 151 de la OIT de 2010 vino a reforzar la institucionalización de los derechos de los trabajadores.²⁸ La participación de los agentes en asociaciones de funcionarios públicos es elevada, y la tasa de sindicalización del gobierno federal asciende al 55% aproximadamente (con exclusión de los jubilados) (SRH, 2012; Entrevista, 2013; OCDE, 2010).

La negociación colectiva en el ámbito público no está garantizada constitucionalmente; no obstante, fue instaurada en 2003 y afianzada a través de la implantación del Sistema Nacional de Negociación Permanente, que mantiene mesas de negociación entre el gobierno y las entidades sindicales representativas de los servidores públicos federales. Desde 2003 hasta 2011 fueron suscriptos más de 79 acuerdos con los sindicatos, abarcando a 1,2 millones de trabajadores federales y, tan sólo en 2012, se registraron 32 negociaciones. Los acuerdos han tenido como objeto la creación de una política salarial, la reestructuración de las remuneraciones y la reformulación de carreras y cargos (SRH, 2012; Entrevista, 2013).

Ante la evolución y relevancia de las negociaciones laborales en la APF, en 2012 se creó una institución específica, la Secretaría de Relaciones de Trabajo (Decreto 7675), dotada de las competencias y recursos necesarios para actuar como interlocutora entre el gobierno y los sindicatos (Amorim y Campos, 2012). Así, la prioridad asignada por el gobierno a la democratización de las relaciones laborales en su agenda institucional, se tradujo en la jerarquización del Departamento de Relaciones de Trabajo, unidad responsable de los vínculos con los representantes sindicales hasta ese momento, que pasó a tener el rango de secretaría.

Los términos y condiciones de trabajo se negocian, centralizadamente, en el ámbito de la Secretaría de Relaciones de Trabajo. No existe un criterio formal para establecer los actores que conforman las mesas de negociación; sin embargo, en la práctica suelen participar las entidades más representativas. Los acuerdos no son vinculantes jurídicamente, y su aplicación requiere aprobación legislativa (OCDE, 2010; Entrevista, 2013).

Si bien las discusiones se centran en temas salariales, el diálogo con los funcionarios propició la inclusión de diversos beneficios sociales en la agenda institucional. En tal sentido, en 2009 se creó el Subsistema Integrado de Atención a la Salud del Servidor (SIASS) con el objetivo de coordinar e integrar las acciones y los programas en las áreas de asistencia, promoción de la salud y adecuación de los ambientes de trabajo, entre otros aspectos (SRH, 2009).

Las mesas favorecieron la generación de espacios de diálogo y canalización de conflictos entre el gobierno y los interlocutores sindicales, aunque desde 2012 las relaciones laborales se han tornado más tensas. El proceso de negociación del acuerdo que prevé un incremento escalonado del 15,8% durante tres años desde 2013 hasta 2015, fue antecedido por amplias y extensas movilizaciones de trabajadores que expresaban su descontento con la propuesta salarial. Referentes sindicales señalan que dicho acuerdo fue

²⁸ Aprobada por el Decreto Legislativo 206/10.

el resultado de una imposición unilateral del gobierno más que de un proceso de concertación, con lo cual se deterioró el modelo vigente sustentado en el diálogo (Entrevistas, 2013; Taller Sindicatos, 2013).

En este marco, se observa un incremento del grado de conflictividad en la APF. Esta tendencia se refleja en el aumento de la cantidad de huelgas, que pasaron de 28 en 2008 a 37 en el 2012 y, principalmente se evidencia en la variación de horas de paro, que ascendieron de 2.849 a 7.242 en el mismo período (DIEESE, 2009; DIEESE, 2013).

2.8. Organización de la función de recursos humanos

Este recorrido por los subsistemas que integran la GRH debe completarse con el análisis de los mecanismos de administración del sistema y, en concreto, con el de la distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables (Longo, 2002).

Responsabilización de los directivos (punto crítico 32)

La alta centralización de las decisiones relativas a la gestión de personas, así como también la complejidad regulatoria y los rigurosos controles que se ejercen, impiden que los organismos dispongan de las potestades y de los niveles de flexibilidad necesarios para gestionar los recursos humanos de acuerdo con los factores condicionantes de su entorno (OCDE, 2010; Taller Sindicatos, 2013; Taller DRH, 2013).

La persistencia del perfil operativo de la mayoría de las áreas responsables de recursos humanos deja en evidencia que la gestión de las personas todavía no logra instalarse como área prioritaria para la obtención de las metas institucionales. La calificación de estas áreas para un abordaje estratégico de la gestión de recursos humanos también es limitada. Asimismo, el grado de conexión entre las tareas de carácter administrativo y rutinario que llevan a cabo tales organismos y las metas organizacionales es bajo (OCDE, 2010; Taller, 2013; Entrevista, 2013).

Se realizan esfuerzos por dotar de mayores capacidades a los sectores responsables de la gestión de personas a través de actividades de formación. En tal sentido, la ENAP imparte el Programa de Desarrollo de Gerentes Operacionales y Supervisores con la finalidad de capacitar a los directivos en planificación estratégica, el Programa de Capacitación en Gestión de Personas, y además organiza talleres de planificación estratégica (Entrevistas, 2013; ENAP, 2013).

Institucionalidad del servicio civil (punto crítico 33)

Como se indicaba en la sección anterior, existe un alto grado de centralización de las decisiones en materia de gestión de las personas, y la delegación de autoridad en materia de gestión de los recursos humanos es limitada. No obstante, los organismos preservan cierta autonomía, dentro de los lineamientos definidos por el área rectora, como, por ejemplo, en lo referente a las actividades de capacitación (OCDE, 2010; Taller, 2013).

El Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión es el órgano responsable de la gestión del personal civil, institución que despliega sus acciones a través de la Secretaría de la Gestión Pública (SEGEP), la Secretaría de Presupuesto (SOF) y la Secretaría de Relaciones de Trabajo (SRT). Este esquema se complementa con la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y la red de 13 escuelas de gobierno que coordina (SEGU).

La Secretaría de la Gestión Pública (SEGEP) fue creada en 2012 a partir de la fusión de la SEGES y SRH, tal como se adelantó en la sección correspondiente a los actores del sistema. La reestructuración respondía a la necesidad de revertir el accionar fragmentado de las dos unidades en aras de facilitar la definición de políticas de gestión de recursos humanos bajo un enfoque estratégico (Amorim y Campos, 2012; Taller Sindicatos, 2013; OCDE, 2010). Este proceso se complementó con el ascenso del área responsable de las relaciones con los representantes sindicales a la jerarquía de Secretaría de Relaciones de Trabajo (SRT), en virtud de la prioridad asignada a las negociaciones colectivas en la última década (Amorim y Campos, 2012).

A pesar de estos esfuerzos para potenciar las acciones de estas áreas rectoras, persiste la percepción de que falta capacidad de coordinación para acompañar el proceso de instrumentación de las políticas y directrices que se definen a nivel central (Taller DRH, 2013). Por otra parte, el Sistema de Personal Civil de la Administración Pública Federal (SIPEC),²⁹ liderado por la SEGEP, abarca a las unidades organizacionales con incumbencia en actividades de administración de personal, y afecta a unos 10.000 servidores públicos. El SIPEC procura establecer canales de cooperación entre el órgano central (SEGEP/MP) y los órganos que lo integran a fin de articular las políticas de gestión de recursos humanos con las prioridades estratégicas del gobierno, mediante el desarrollo de eventos, como encuentros nacionales, y difusión de información en su portal (<https://portalsipec.planejamento.gov.br/>) (OCDE, 2010; MPOG, 2009).

²⁹ El SIPEC fue creado por el Decreto 67326/70.

3. ÍNDICES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

A continuación se muestran los índices obtenidos en el diagnóstico de 2004 (recalculados sobre la base de la nueva metodología calibrada) y las mediciones resultantes del presente relevamiento, con el objetivo de facilitar el análisis comparativo que permita identificar logros alcanzados y desafíos pendientes.

ÍNDICE	2004	2013
Eficiencia	55	50
Mérito	93	93
Consistencia estructural	63	63
Capacidad funcional	61	63
Capacidad integradora	50	55
Índice de Desarrollo del Servicio Civil*	64	65

3.1. Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC)

Desde 2004 el Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC) se ha mantenido relativamente estable en 65 puntos, alcanzando casi dos tercios de la máxima valoración posible (100 puntos) y posicionando al servicio civil de Brasil en el segundo lugar de la región. Este resultado es producto del avance de los índices de capacidad funcional e integradora, del sostenimiento de los índices de mérito y consistencia estructural y del retroceso del índice de eficiencia,.

El índice que presenta un mayor alcance es el de mérito, pues tiene el 93% de la máxima puntuación, mientras que el índice que registra un menor avance es el de eficiencia, que se ubica en la mitad de la escala.

3.2. Eficiencia (E)

Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema de servicio civil, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con cuatro puntos críticos.

ÍNDICE	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2013
Eficiencia	3	No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.	2	2
	4	El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.	3	3
	20	Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.	2	1
	27	La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción producida a los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	4	4

El índice de **eficiencia** descendió de 55 a 50 puntos. Esta baja se explica por las crecientes y significativas diferencias entre las remuneraciones del sector público y privado (punto crítico 20). Los restantes puntos críticos que componen el índice de eficiencia (3, 4 y 27) no sufrieron variaciones con respecto a 2004.

3.3. Mérito (M)

Evalúa el grado en que el sistema de servicio civil incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquellas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con tres puntos críticos.

ÍNDICE	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2013
Mérito	10	El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Estos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.	5	5
	11	Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.	4	4
	14	No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	5	5

El índice de **mérito** no ha sufrido variaciones desde 2004. La totalidad de puntos críticos que lo integran ha alcanzado un nivel de desarrollo alto (4-5 puntos). Esta elevada valoración está asociada a la fuerte institucionalización del sistema meritocrático para el acceso a los cargos no directivos. El desafío aún pendiente, como se verá en el apartado de recomendaciones, es la instauración de un sistema competitivo y transparente para la provisión de puestos gerenciales.

3.4. Consistencia estructural (CE)

Mide el grado de solidez e integración sistémica del servicio civil y abarca tres dimensiones: i) coherencia estratégica, que es la vinculación de los procesos y prácticas de gestión del empleo público a

las prioridades estratégicas gubernamentales; ii) consistencia directiva, que es el grado de desarrollo de la función de dirección, la que permite imprimir coherencia transversal a las decisiones en el Estado; y iii) consistencia de procesos, que es la coherencia entre las diferentes áreas de decisión que abarca la gestión de recursos humanos. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con ocho puntos críticos.

CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2013
Coherencia estratégica	1	Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras suele ser alto.	3	3
	6	Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	3	3
	26	La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	4	4
Consistencia directiva	32	Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	3	3
	33	Los servicios centrales responsables del sistema de SC son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	2	2
Consistencia de procesos	2	Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.	4	4
	8	La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo	3	3

	22	Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.	3	2
--	----	---	---	---

El índice de **consistencia estructural** se mantuvo en 63 puntos desde 2004; no obstante, ocupa el segundo lugar en la región. Esto se explica por las inconsistencias introducidas al sistema salarial a partir de la adopción de una política de reajustes diferenciales que ha estado sujeta al peso relativo de los distintos actores sindicales intervinientes (punto crítico 22).

El resto de los puntos críticos se ha mantenido constante desde 2004. En su mayoría, registran un nivel de desarrollo medio (2-3 puntos), aunque en algunos casos su grado de desarrollo es alto (4-5 puntos). Uno de los puntos que presenta un valor más elevado hace alusión a la existencia de sistemas de información que permitan conocer las disponibilidades cualitativas y cuantitativas de personal. El principal sistema vigente, denominado SIAPE, brinda periódicamente información apropiada sobre la dimensión y el costo del aparato estatal, aunque aún presenta falencias como instrumento de gestión de las personas.

3.5. Capacidad funcional (CF)

Mide la capacidad del sistema de servicio civil para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos. Este atributo del sistema se forma por la agregación de tres dimensiones: i) competencia (la competencia de los recursos humanos), que alude a la eficacia con que se aseguran, en el empleo público, niveles adecuados de cualificación profesional; ii) eficacia incentivadora, que refleja el grado en el que las políticas y prácticas de gestión de las personas contienen estímulos a la productividad, al aprendizaje y a la calidad del servicio, y iii) flexibilidad, que es el grado en que dichas políticas y prácticas facilitan la adaptación de las organizaciones públicas a los cambios y la puesta en marcha de innovaciones. Se relaciona con 14 puntos críticos.

CAPACIDAD FUNCIONAL	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2013
	5	La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.	3	3

	9	Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.	3	3
	12	La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.	3	3
	19	La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.	4	4
Competencia	25	La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	4	4
	16	La dirección las pautas o los estándares de rendimiento esperado de las personas, de acuerdo con las prioridades y la estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.	2	2
Eficiencia incentivadora	18	El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.	2	2
	21	Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.	3	2
	23	Los criterios y mecanismos de promoción vinculan esta última al rendimiento, al potencial y al desarrollo de competencias.	3	3
Flexibilidad	7	El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.	3	3

13	Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.	2	2
15	Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	5	3
17	A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.	3	3
24	Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.	3	3

El índice de **capacidad funcional** mejoró de 61 a 63 puntos desde 2004. Esta escasa mejora se relaciona con dos factores. Por una parte, el incentivo variable ligado al desempeño ha perdido su funcionalidad como estímulo. La creciente gravitación de este componente sobre el salario total ha favorecido la definición de metas de baja exigibilidad y lo ha transformado en un ítem fijo de la remuneración (punto crítico 21). Por otra parte, la previsión normativa relativa a la remoción por mal desempeño, desde su adopción en 1998, nunca ha sido aplicada (punto crítico 15).

Los otros puntos críticos no han variado desde la última medición en 2004. Los puntos asociados al subíndice de *competencia* presentan un grado de desarrollo mayor (medio y alto), mientras que los puntos ligados a la *eficiencia incentivadora* y a la *flexibilidad* registran un nivel de desarrollo menor (medio).

3.6. Capacidad integradora (CI)

Evalúa la eficacia con que el sistema de servicio civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad. Se relaciona con cuatro puntos críticos.

ÍNDICE	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2013
Capacidad integradora	28	La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	1	1
	29	La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.	3	3
	30	Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.	3	4
	31	El grado de conflictividad laboral no es excesivo, ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados.	3	3

El índice de **capacidad integradora** es el único que creció desde 2004 (de 50 a 55 puntos), y registra la máxima puntuación a nivel regional. Esta mejora se debe a la consolidación de espacios de diálogo entre el gobierno y los representantes sindicales (punto crítico 30). Los demás puntos críticos (28, 29 y 31) presentan niveles similares a la anterior medición.

4. CONCLUSIONES

El diagnóstico de 2004 identificaba una burocracia meritocrática altamente consolidada, en proceso de creciente profesionalización y tecnificación. Además, recogía los primeros indicios de un cambio en la orientación de las políticas de recursos humanos, que permitían avizorar una transición desde reformas de naturaleza gerencial, con un fuerte énfasis en el control del gasto y el volumen de empleo público, hacia una etapa signada por la revalorización del modelo burocrático clásico (por ejemplo, vía la reversión de las tercerizaciones y el sostenimiento de un único régimen laboral), políticas de recomposición salarial, ampliación de las dotaciones e inclusión de actores sindicales en la definición de políticas de gestión de las personas (BID, 2006).

El inicio de esta nueva etapa se caracterizó por la adopción de modelos de gestión de manera dispersa y fragmentada, lo cual refleja la falta de un proyecto general de reforma en materia de recursos humanos (Abrucio, 2011). De hecho, algunas incipientes directrices preliminares se orientaban a activar cuatro vectores sobre los que se sustentaría la agenda de reformas: i) el economicista (reducción de costos, eficiencia, competitividad), ii) el burocrático (mérito, profesionalismo, control, carreras, anti-corrupción), iii) el gerencial (evaluación del desempeño, flexibilización, contratos) y iv) el corporativo (salarios, beneficios, estabilidad) (Gaetani, 2003). Pero las diversas iniciativas impulsadas en el largo plazo ponen de manifiesto que los esfuerzos se concentraron, principalmente, en consolidar la agenda burocrática y corporativa y, en menor medida, en la agenda gerencial (Entrevista, 2013). El primer conjunto de prioridades expresaba en parte una reacción a las reformas antecesoras, mientras que el segundo grupo evidenciaba tenues líneas de continuidad. Las reformas de naturaleza economicista estuvieron prácticamente ausentes hasta el final de este período.

Los logros que se registran durante esta etapa se enmarcan dentro de esos tres vectores de reforma, a los que se agregan avances en materia de institucionalidad del órgano rector del servicio civil.

En lo relativo a la **agenda burocrática**, el sistema meritocrático se ha ido robusteciendo, y goza de una fuerte confianza pública con respecto a su imparcialidad y justicia (OCDE, 2010). Básicamente, se registran avances en dos planos: una mayor tecnificación de las plantas y la prevención de prácticas de nepotismo. El aumento de la cantidad de postulantes en los concursos, asociado a la oferta de salarios más atractivos, y la creación de nuevas carreras para proveer cuadros técnicos calificados, han contribuido a aumentar el nivel educativo de las dotaciones no jerárquicas. Igualmente, el desarrollo de un mercado competitivo, de hecho, en el segmento de cargos DAS, ha favorecido la instrucción de los ocupantes de los puestos. Por otra parte, las restricciones impuestas para la contratación de parientes en cargos a los que no se accede mediante procesos de selección constituye una señal a favor de la erradicación del uso patrimonialista del empleo público.

La democratización de las relaciones laborales ha ocupado un lugar prioritario en la **agenda corporativa**. La promoción de espacios de diálogo entre el Estado y los representantes sindicales ha contribuido a legitimar y transparentar las políticas gubernamentales (BID, 2006). Asimismo, las discusiones dejan de circunscribirse a temas vinculados a la política salarial y la reestructuración de carreras y cargos, para extenderse, progresivamente, a la mejora de un amplio espectro de condiciones laborales.

Las ambiciosas metas incluidas en la **agenda gerencial** no han sido plenamente alcanzadas, pero comienzan a observarse incipientes avances. La adopción de un sistema general de evaluación del desempeño, en reemplazo de un esquema fragmentado, ha permitido comenzar a institucionalizar los procedimientos previstos en las nuevas regulaciones. No obstante, la implantación del nuevo mecanismo es débil y no logra constituirse aún como un instrumento útil para la gestión.

En materia de **institucionalidad del órgano rector del servicio civil**, algunos esfuerzos se han orientado a sentar las bases para la definición de políticas de gestión de recursos humanos desde una perspectiva estratégica. La reciente reestructuración del órgano rector y el desarrollo de actividades de formación dirigidas a instalar capacidades para la gestión estratégica de las personas a nivel de los responsables de la administración de recursos humanos responden a tal objetivo.

4.1. Recomendaciones

Los avances reseñados coexisten con desafíos pendientes en el plano de los cuatro vectores de reforma identificados (burocrático, gerencial, corporativo y economicista) y de la institucionalidad del órgano central de gestión de los recursos humanos. Algunos de estos retos están vinculados a efectos adversos generados por el impulso de políticas de manera fragmentada y aislada. La falta de una mirada integral de la reforma ha dificultado la aplicación de una estrategia que garantice un adecuado equilibrio entre los distintos componentes del sistema de gestión de recursos humanos.

Varios asuntos deben ser incluidos en la **agenda burocrática**. El alto grado de institucionalización de mecanismos meritocráticos para el acceso a cargos no jerárquicos se contrapone con el amplio margen de discrecionalidad existente para la nominación en puestos directivos. Esta situación se agrava si se tiene en cuenta el elevado y creciente peso de los segmentos de alto rango sobre la totalidad de empleo público civil. La aplicación de cuotas a ser asignadas a servidores de carreras como única medida para evitar la politización del sistema resulta inadecuada; además, limita la posibilidad de incorporar competencias externas al sistema (aunque, de hecho, estos cargos tiendan a ser ocupados por funcionarios efectivos). A fin de prevenir prácticas arbitrarias y garantizar altos niveles de competencia a nivel de los cuadros directivos, es necesario avanzar en la instrumentación de mecanismos de reclutamiento transparentes y competitivos.

Una de las grandes limitaciones del modelo burocrático en Brasil ha sido la definición del término “profesionalización” por oposición a la “politización”. Esta restringida interpretación se ha traducido en un excesivo énfasis en la consolidación de garantías formales para proteger a los funcionarios contra acciones arbitrarias, sin mayores reparos en las competencias necesarias para el adecuado ejercicio del puesto (Pacheco, 2008). Por eso, se han aplicado predominantemente instrumentos de selección concebidos como imparciales (exámenes escritos y credenciales), que posibilitan la evaluación del conocimiento de los aspirantes sin un análisis equivalente de su perfil. Si bien la implantación del modelo de gestión por competencias constituye un avance en este sentido, su efectividad requiere que haya un desarrollo paralelo de mecanismos de reclutamiento que permitan analizar las habilidades y experiencia de los postulantes a fin de asegurar su apropiado desempeño. Es posible adoptar mecanismos de selección

modernos, que permitan evaluar perfiles sin perjudicar los principios de transparencia y mérito (OCDE, 2010).

Por otro lado, no existe una política general de organización de las carreras, sino que persiste una multiplicidad de carreras que se han configurado bajo diversos modelos y en el marco de constantes procesos de reestructuración, lo cual ha impreso gran complejidad al sistema. Además, la estrechez característica de las carreras acota las expectativas de progreso de los agentes. Es necesario reducir la cantidad de carreras y avanzar en la definición de un marco común para su estructuración, que asegure más posibilidades de movilidad, a través de la ampliación de su alcance vertical y horizontal y, a su vez, se organice en torno a la adquisición de competencias y al desempeño (OCDE, 2010). La reglamentación e implementación del denominado Sistema de Desarrollo en la Carrera (SIDECA) constituiría un significativo avance en esta dirección.

La excesiva concentración de las prácticas de gestión de recursos humanos en aspectos procedimentales ha reducido el espacio para centrarse en la optimización resultados, lo cual dificulta la plena implementación de la **agenda gerencial** (OCDE, 2010). La implementación del nuevo sistema de evaluación del desempeño es heterogénea y el dispositivo, como se señaló en la sección anterior, no se ha constituido aún en una herramienta útil para la gestión. La baja exigibilidad de las metas, ante el significativo peso del incentivo ligado al rendimiento sobre la remuneración total, ha transformado al suplemento en un componente retributivo prácticamente fijo, desvirtuando su papel como factor de mejora del desempeño.

El traspaso de algunos sistemas de retribución variable a sistemas de parcela única puede interpretarse como un paso inicial para disociar los resultados de la evaluación del rendimiento de recompensas pecuniarias, en los casos en los que el premio no funciona como estímulo. La evaluación del desempeño debe servir como insumo para el desarrollo de los agentes, por lo que es necesario coordinar capacitación, promoción y rendimiento.

La legitimación de las decisiones remunerativas a partir de la participación de los agentes sindicales en las mesas de negociación fue el principal logro de la **agenda corporativa**. Sin embargo, la influencia de intereses sectoriales en las definiciones salariales introdujo costos innecesarios, opacidad, complejidad e inconsistencia al sistema remunerativo, tal como se advertía en el informe anterior (OCDE, 2010; BID, 2006).

La política de recomposición salarial, basada en una estrategia de reajustes diferenciales, contribuyó a reducir las brechas entre internas e inter-jurisdiccionales; no obstante, las desigualdades siguen siendo significativas. La mejora de los salarios del sector público se tradujo en un incremento de las postulaciones, pero, a su vez, las persistentes disparidades retributivas generan dificultades para retener a los agentes. A partir de esta política, la diferenciación entre las remuneraciones del sector público y del sector privado en puestos equivalentes se amplió, situación que la ciudadanía podría percibir como privilegiada e injusta, con lo cual se favorecería el descrédito social en la administración pública. Además, la creciente desigualdad salarial entre los ocupantes de cargos DAS que son funcionarios de carrera y quienes no provienen del ámbito público puede desincentivar la incorporación de agentes externos a la administración estatal. Por otra parte, el mayor incremento en los niveles iniciales de las escalas produjo el achatamiento de los abanicos salariales y, con ello, las expectativas de progreso de los agentes y el desarrollo de la carrera.

Los esfuerzos deberían dirigirse a diseñar una estrategia salarial más consistente que, además de garantizar una razonable amplitud salarial, se sustente en criterios de equidad, aceptabilidad social y accesibilidad (BID, 2006; OCDE, 2010). La reciente adopción de una política de ajustes lineales sobre la base de las estimaciones inflacionarias se orienta a privilegiar algunos de estos criterios, como la viabilidad financiera. El incremento de los salarios nominales reactiva así uno de los ejes de la **agenda economicista**: la reducción de costos. La resistencia de los sectores sindicales a este tipo de estrategia requiere un aumento del diálogo con tales actores.

En lo referente a la **institucionalidad del órgano rector del servicio civil**, la excesiva centralización y la elevada burocratización introducen una fuerte rigidez a las políticas de gestión de los recursos humanos y limitan su efectividad. Paralelamente, el carácter operativo de las unidades responsables de recursos humanos en los organismos dificulta la gestión bajo un enfoque estratégico. Un mayor volumen de delegación y flexibilización son condiciones necesarias para garantizar la aplicación de un modelo integral de gestión de los recursos humanos que equilibre los principios de mérito y eficacia. Esta política, junto con actividades de formación, contribuirá a instalar y consolidar capacidades de gestión en las áreas responsables de la administración de los recursos humanos.

Brasil ha logrado afianzar los elementos de un sistema meritocrático clásico bajo una noción de profesionalización centrada en la protección del funcionariado frente al eventual arbitrio de las autoridades políticas, es decir, definida en virtud de la relación entre burocracia y gobernantes. El desafío es incorporar a esta concepción de profesionalización la dimensión de la relación entre burocracia y ciudadanía, que valore los resultados y el desempeño de las políticas públicas (Pacheco, 2008).

5. INDICADORES

1. Tasa de designaciones políticas

I. Cargos que prevén designación política en la Administración Central	22.417	<i>Fuente:</i> Diciembre de 2012/ BEP, enero de 2013.
II. Total de cargos administrativos de la Administración Central	585.910	<i>Fuente:</i> Diciembre de 2012/ BEP, enero de 2013.
I / II (en porcentaje)	3,8	

Peso fiscal del empleo público

2. Nómina salarial del gobierno central / producto interno bruto (PIB)

I. Gastos obligados en servicios personales de la Administración Central (millones de reales)	67.868,6	<i>Fuente:</i> Diciembre de 2012/BEP, enero de 2013.
II. PIB (millones de reales)	4.402.537	<i>Fuente:</i> Banco Central do Brasil (2012).
I / II (en porcentaje)	1,5	

Incentivos del servicio civil

3. Compresión vertical de los salarios

I. Asignación mensual de la máxima categoría (mensual en reales)	19.775,00	<i>Fuente:</i> Diciembre 2012/BEP, enero de 2013/Médico Veterinário e Médico/Área do PCCTAE/Com Incentivo à Qualificação Direta (75%).
II. Asignación mensual de la categoría mínima (mensual en reales)	523,65	<i>Fuente:</i> Portaria Nro. 51, 13 de febrero de 2013. (Nível auxiliar do Seguro Social.)
I/II	37,8	

Incentivos del servicio civil

4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita

I. Sueldo promedio de la Administración Central (anual)	102.024	<i>Fuente:</i> Año 2012/BEP, enero de 2013 (anualizado + 13° salario).
II. PIB per cápita (anual)	22.402	<i>Fuente:</i> Banco Central do Brasil (2012).
I/II	4,6	

Incentivos del servicio civil

5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado

I. Sueldo promedio de la Administración Central (mensual, en dólares de EE.UU.)	3.463,1	<i>Fuente:</i> Año2012/BEP, enero de 2013 (Cuadro 1.16, Despesa Média por Poder, a partir de 1995, segundo a situação de vínculo, Média 12 meses).
II. Sueldo promedio del sector privado (en dólares de EE.UU.)	791,0	<i>Fuente:</i> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
I/II	4,4	

Dotación de servicio civil

6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total

I. Número total de empleados públicos en la Administración Central	585.910	<i>Fuente:</i> Diciembre de 2012/BEP, enero de 2013.
II. Población total	193.946.886	<i>Fuente:</i> IBGE (julio de 2012).
I/II	0,3	

7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central

I. Gasto público total de la Administración Central (millones)	804.700,66	<i>Fuente:</i> Tesouro Nacional (2012).
II. Número total de empleados públicos de la Administración Central	585.910	<i>Fuente:</i> Diciembre de 2012/BEP, enero de 2013.
I / II	1,4	

6. TABLA DE SÍNTESIS

	Situación a diciembre de 2004	Situación en abril de 2013
Contexto	<ul style="list-style-type: none"> Las políticas de gestión de recursos humanos se impulsan en un escenario de recuperación económica. Cambio de gobierno con repercusiones en la estrategia salarial y en la contratación de personal. Se profundiza la evaluación institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> Las reformas se desarrollan en el marco de un contexto de sostenido crecimiento económico hasta 2010. Sucesivos mandatos de gobiernos del mismo partido favorecen la continuidad de las políticas, aunque la reducción del crecimiento en el año 2011 modificó el rumbo de la política salarial.
Marco legal	<ul style="list-style-type: none"> Constitucionalización del proceso de formulación e implementación de políticas públicas. Impulso de reformas gerenciales que contemplan la revisión de la estabilidad de los funcionarios, introducción de un régimen jurídico múltiple y flexibilización de la desvinculación de funcionarios. 	<ul style="list-style-type: none"> Proceso de reformas discontinuas e inconclusas desde la década de 1980. En los últimos 10 años las políticas se han dirigido, principalmente, a reforzar el modelo burocrático clásico a través de la recomposición salarial, el redimensionamiento de la fuerza de trabajo, la reversión del proceso de tercerización, el establecimiento de porcentajes mínimos de cargos directivos para ser ocupados por funcionarios. Otras medidas se orientan a afianzar la gestión por resultados, como la instauración de un sistema de evaluación por desempeño. Los esfuerzos también se han encaminado a democratizar las relaciones laborales.
Análisis organizativo de la función de recursos humanos	Puntaje 50	Puntaje 50
	<ul style="list-style-type: none"> Las decisiones relativas a los recursos humanos están centralizadas. La Secretaría de Gestión (SEGES) dentro del Ministerio de Planificación, es el órgano central de gestión pública, con un perfil muy técnico. 	<ul style="list-style-type: none"> La gestión de las personas sigue estando centralizada. Las áreas rectoras de la gestión de recursos humanos fueron reestructuradas. La SEGES y la SRH se fusionaron en la Secretaría de la Gestión Pública (SEGEP) y

	<ul style="list-style-type: none"> • La Secretaría de Recursos Humanos (SRH) tiene atribuciones operativas, también dentro del Ministerio, pero reviste un rol de defensa de las demandas de los funcionarios. • A estos órganos se debe agregar la Casa Civil, con funciones de coordinación ministerial. • La centralización, la estructura burocrática rígida y la falta de capacidades dificultan la gestión estratégica de las personas a nivel directivo. 	<p>se creó la Secretaría de Relaciones de Trabajo (SRT).</p> <ul style="list-style-type: none"> • El perfil operativo de las áreas a cargo de la administración de recursos humanos dificulta la gestión estratégica de las personas. • Persisten factores contextuales que impiden que los directivos puedan ejercer responsabilidades como gestores de personas, entre otros: la escasa delegación, los excesivos controles y el limitado desarrollo de las capacidades adecuadas.
Planificación	<p>Puntaje 60</p>	<p>Puntaje 63</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • El Plan Plurianual (PPA) es el instrumento macro de planificación estratégica que brinda orientación general, aunque no está directamente ligado a los recursos humanos. • El nivel de instalación de las prácticas de planificación depende de las iniciativas de cada institución. • El exceso de funciones aglutinadas en órganos centrales resta coherencia estratégica. • Se han desarrollado sistemas de información, pero no están integrados a la planificación del trabajo, y además presentan problemas de actualización. • Desequilibrio en las dotaciones entre las diferentes unidades, debido a problemas de contratación y distribución. • Política orientada a reducir el costo global del personal, sin disminuir la cantidad de funcionarios en carreras consideradas esenciales • Nivel de calificación creciente. • Perfil eminentemente operativo de las áreas a cargo de la administración de recursos humanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Plan Plurianual (PPA) sigue siendo la principal herramienta de planificación, pero su articulación con la planificación estratégica de las organizaciones es variable. • La planificación centralizada dificulta la gestión estratégica de personas a nivel jurisdiccional. • El principal sistema de información (SIAPE) proporciona información adecuada sobre tamaño y costos de la planta; sin embargo, sigue estando desactualizado en términos tecnológicos y funcionales. Se está desarrollando un sistema de información integral y unificado en sustitución del SIAPE. • Desequilibrio en la distribución de personal, agravado por la elevada rotación de agentes. • Aumento del tamaño de la planta y del gasto en personal en términos nominales. Pero las erogaciones en personal en relación con el PIB se han mantenido estables y el gasto en personal en relación con las erogaciones totales ha disminuido. • Persiste una tendencia hacia el incremento del nivel de instrucción de los agentes. • El perfil de las áreas responsables de la gestión de las personas sigue siendo predominantemente operativo.

Organización del Trabajo	Puntaje 60	Puntaje 60
	<ul style="list-style-type: none"> • No hay mecanismos institucionalizados para la definición de perfiles y su jerarquía. • Los perfiles de cargos y carreras más recientes responden a criterios genéricos y flexibles. • La especificidad de las descripciones dificulta las tareas de reclutamiento, la movilidad y la adaptación de los cargos al entorno. • No hay difusión de la cultura de definición del perfil por competencias. • Los nuevos cargos incluyen características de personalidad, pero existen limitaciones para aplicar instrumentos de selección apropiados para su evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> • No existe aún un sistema formal y unificado de clasificación de puestos. • Se han diseñado puestos más genéricos y flexibles a fin de evitar los problemas asociados a los cargos con descripciones más específicas. • También subsisten problemas de redistribución de personal asociados a la especificidad de los puestos y surgen dificultades para atraer y retener candidatos a raíz de la existencia de cargos con atribuciones excesivamente genéricas. • Algunos organismos han definido perfiles de competencias, pero no se utilizan en los procesos de reclutamiento porque requieren instrumentos de selección que pueden ser cuestionados judicialmente en virtud de su subjetividad.
Gestión del Empleo	Puntaje 80	Puntaje 80
	<ul style="list-style-type: none"> • Hay garantías de equidad, e incluso de acción afirmativa, y concursos por mérito para el ingreso. • El acceso a cargos jerárquicos es directo. • El porcentaje de ocupación de los cargos directivos DAS es elevado; no obstante, prevalece un reclamo para reservar cargos destinados a funcionarios públicos. • Tendencia a utilizar exámenes para evitar manipulaciones e interpretaciones subjetivas y consecuentes acciones judiciales. Pero este sistema no siempre permite captar los perfiles más idóneos. • La descripción detallada de las atribuciones de los cargos limita la aplicación de los dispositivos de movilidad previstos. Los cargos DAS y las funciones comisionadas se utilizan como mecanismos de progreso. • Tendencia a la estabilidad del funcionariado. • La normativa contempla la desvinculación por mal desempeño, pero no fue reglamentada. 	<ul style="list-style-type: none"> • El acceso a cargos permanentes y temporarios se realiza a través de procesos competitivos y transparentes. Están previstos mecanismos de acción afirmativa. No existen procedimientos formales para la cobertura de puestos directivos ni de funciones gratificadas. • La reserva de cargos para ser provistos por servidores de carrera ha sido utilizada como medida para evitar la politización del sistema de cobertura de cargos directivos DAS. • Los instrumentos vigentes sólo permiten evaluar el conocimiento y las credenciales formales de los postulantes, pero restringen la posibilidad de evaluar el grado de adecuación del perfil del ocupante del cargo. • La rigidez de las carreras limita la utilización de los mecanismos de movilidad funcional existentes. Los cargos DAS y las funciones comisionadas brindan posibilidades de movilidad. La postulación a nuevos concursos es el principal factor de rotación de funcionarios. El sistema se sigue caracterizando por una elevada estabilidad. • Desde 1998 está prevista la desvinculación por mal desempeño, pero aún no ha sido instrumentada.

Gestión del Rendimiento	Puntaje 47	Puntaje 47
	<ul style="list-style-type: none"> • El tipo de sistema de evaluación de desempeño (individual y colectivo) y su grado de implementación es variable. Implica compensaciones económicas. • La evaluación institucional, donde existe, funciona mejor que la individual. • La evaluación individual, con excepciones, como las áreas económicas, presenta problemas de validez • No existe un sistema para la definición de objetivos y metas individuales. Poca articulación entre metas institucionales y evaluación individual. • Problemas asociados al peso de las gratificaciones por desempeño sobre el salario total: deflación de metas. • Limitaciones para institucionalizar el sistema: i) falta de incentivos y capacitación adecuada para aplicar los mecanismos de evaluación y ii) persistencia de componentes discrecionales y subjetivos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sustitución de un esquema fragmentado por un sistema general de evaluación del desempeño (individual y colectivo) con la intención de orientarlo a la gestión, basado en la definición articulada y pactada de metas individuales e institucionales. Asociado al otorgamiento de incentivos pecuniarios. • El sistema está en proceso de implementación y aún no ha sido instrumentado plenamente. Se advierten avances, principalmente, en lo relativo a la institucionalización de nuevos procedimientos, pero aún no se ha logrado establecer como un mecanismo útil para la gestión. • Los resultados de la evaluación siguen estrechamente asociados al salario y, en menor medida, al desarrollo. El significativo peso relativo del componente variable sobre el salario total desvirtúa al sistema, ya que reduce la exigencia de las metas. • Persisten barreras históricas para la efectiva implantación del sistema: i) la baja capacidad técnica de las áreas de recursos humanos y ii) el débil arraigo de una cultura de la evaluación.
Gestión de la Compensación	Puntaje 60	Puntaje 55
	<ul style="list-style-type: none"> • Intentos por establecer la equidad entre los tres poderes del Estado y equiparar salarios del sector público con el privado, aunque persiste la percepción de desigualdad. • Política orientada a preservar la amplitud del abanico salarial. • Salarios de puestos operativos superiores a los del sector privado. • Se ha buscado aumentar los salarios de los puestos más altos para hacerlos competitivos. • Disminución y fijación de topes máximos de las gratificaciones variables sobre el fijo a fin de reducir distorsiones de sueldos. • Se busca que las gratificaciones actúen como un incentivo, atándolas a la 	<ul style="list-style-type: none"> • Las políticas salariales se han dirigido a recomponer el salario y a reducir las disparidades internas e inter-jurisdiccionales, pero aún persisten inequidades. • Las políticas retributivas propiciaron el achatamiento del abanico salarial. • El nivel salarial del sector público duplica al del ámbito privado. • Aumento de la remuneración media de puestos no jerárquicos y directivos. • Sustitución del sistema de retribución variable por el sistema de parcela única en el 25% de las carreras. • El incentivo variable ligado al desempeño ha sido utilizado como mecanismo de ajuste salarial a fin de disminuir el impacto fiscal de incrementos remunerativos.

	<p>evaluación institucional e individual.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se ha reducido la distorsión de sueldos al racionalizarse las gratificaciones. • Las decisiones salariales se adoptan centralizadamente. Las compensaciones comienzan a fijarse a través de negociaciones colectivas. Estrategia orientada a racionalizar las remuneraciones e introducir cierta jerarquía salarial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Creciente peso de las gratificaciones asociadas al desempeño sobre la remuneración total. Esto ha creado incentivos para reducir el nivel de exigencia de metas asociadas al premio, transformando al suplemento en un componente salarial prácticamente fijo. • Las decisiones salariales se adoptan en el marco de negociaciones colectivas, dentro de los límites fiscales previstos. • El poder relativo de los sindicatos incide considerablemente en un contexto de ajustes salariales diferenciados, introduciendo incongruencia y costos innecesarios al sistema de remuneraciones.
Gestión del Desarrollo	<p>Puntaje 72</p>	<p>Puntaje 72</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • En algunos casos se vincula, formalmente, el avance en la carrera al desempeño y a la capacitación, pero en la práctica el progreso es lento y está asociado a la antigüedad. • Existe una estructura informal de carrera que posibilita el progreso a partir del desempeño, aunque limitada a puestos jerárquicos. • Se promovió una política nacional de capacitación, aunque su efectividad no ha sido la esperada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Multiplicidad de carreras y modelos de progresión basados en la capacitación, el desempeño y/o la antigüedad. • En la práctica, la permanencia en el cargo sigue primando sobre el resto de los criterios formalmente previstos (desempeño, capacitación). • Las expectativas de movilidad son cubiertas mediante el acceso a cargos directivos y funciones gratificadas. • Se busca implantar un nuevo sistema de capacitación basado en competencias, pero su impacto aún ha sido limitado. • La mayoría de los organismos formula planes anuales de capacitación, aunque no en todos casos se diseñan sobre la base de competencias a fortalecer ni se vinculan a los objetivos estratégicos. • Se evalúa el nivel de satisfacción con actividades de capacitación y comienza a valorarse también el impacto de las acciones de formación. • Apoyo al desarrollo de aprendizajes colectivos a través de la organización de talleres.

Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales	Puntaje 50	Puntaje 55
	<ul style="list-style-type: none"> • No hay instrumentos formales de gestión del clima laboral. Informalmente se reconoce un clima laboral relativamente positivo y mejor que el del sector privado. • Creación de la Mesa de Negociación Permanente con los sindicatos a partir de la asunción del Presidente Lula Da Silva, en la que prevalecen criterios de naturaleza política. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los organismos adoptan, progresivamente, instrumentos para realizar mediciones del clima laboral. Algunas organizaciones desarrollan instrumentos de comunicación interna y redes, a fin de promover el diálogo entre autoridades y funcionarios. • Las mesas de negociación favorecieron la generación de espacios de diálogo y la canalización de los conflictos. • Incremento del grado de confrontación a partir del descontento con la propuesta salarial impulsada por el gobierno en 2012.

7. FICHA TÉCNICA DEL INFORME

- **Fecha de finalización del informe**

Fecha de finalización del informe: Octubre 2013

Fecha del diagnóstico anterior: Diciembre 2004

- **Consultores**

Coordinación: Mercedes Iacoviello

Equipo de trabajo: Mercedes Llano y Yanina Azzolina

- **Comentaristas del informe**

Magdalena Rojas (Consultora, División de Capacidad Institucional del Estado, BID)

Caio Marini (Comentarista externo)

Christian Schuster (Investigador Asociado, Departamento de Investigación, BID)

8. FUENTES DE OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN

8.1. Referencias bibliográficas

- Abrucio, F. L. 2007. “Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas”. Rio de Janeiro: RAP, Edição Especial Commemorativa.
- , 2011. “Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira”. En: *Revista de Ciências Sociais da PUC- RIO-Desigualdade & Diversidade*, Dossiê especial: governos de esquerda, sociedade civil e nomeações para cargos públicos (segundo semestre).
- Amorim de Brito, A. y C. Campos. 2012. “Fortalecendo a política de gestão na Administração Federal do Brasil: a fusão das secretarias de recursos humanos e de gestão”. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 de octubre al 2 de noviembre.
- Banco Mundial. 2013. “Brasil: aspectos gerais”. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview>.
- BEP (Boletim Estadístico de Pessoal). 2004. Boletim Estadístico de Pessoal Núm. 104 (diciembre). Disponible en http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estadistico_pessoal/2004/Bol104_dez2004.pdf.
- , 2012. Boletim Estadístico de Pessoal Núm. 201 (enero). Disponible en http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estadistico_pessoal/2013/Bol201_Jan2013.pdf.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”. Washington, D.C.: BID.
- , 2012. Estrategia del BID con Brasil 2012-2014. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36849321>.
- Campos, C. s/f. “Cargos de dirección y gestión de recursos humanos: trayectoria, iniciativas recientes y desafíos”. Seminario Regional sobre transformación del servicio civil: aportes para la construcción de nuevos modelos.
- Cardoso Júnior, J. C. y R. Passos Nogueira. 2011. “Ocupação no setor público brasileiro: tendências recentes e questões em aberto”. Brasília: ENAP.

- Carvalho, P. S. 2012. “Rede Nacional de Escolas de Governo no Brasil: aprendizagens e desafios”. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 de octubre al 2 de noviembre.
- Dos Santos, L. A. 2009. “Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA”. *Revista de Serviço Público Brasília*, 60(1):5-28 (enero-marzo).
- D’Araujo, M. C. 2011). “PSDB e PT e o Poder Executivo. Diversidade & Diversidade”. En: *Revista de Ciências Sociais da PUC* (Rio de Janeiro). Dossiê especial: governos de esquerda, sociedade civil e nomeações para cargos públicos (segundo semestre).
- DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos). 2009. *Balanço das Greves em 2008*. São Paulo: DIEESE.
- . 2012. “Balanço das Greves em 2012”. Estudos e Pesquisas Núm. 66 (mayo). São Paulo: DIEESE.
- ENAP (Escola Nacional de Administração Pública). 2012. *Relatório de Gestão Exercício 2011*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- . 2013. Consultas a la página web, disponible en <http://www.ena.gov.br>.
- Gabardo, M. A. y A. Rodrigues Gomes. 2011. “Discussão sobre Motivação de Equipes na Implementação de Métodos Ágeis no Desenvolvimento de Sistemas na Administração Pública Federal. Fundação Universa”. Brasília: Universidade Católica de Brasília (UCB).
- Gaetani, F. 2003. “As iniciativas de políticas de gestão pública do governo Lula”. *Res Publica* Núm. 3, Vol. 1.
- Graef, A. y C. Da Penha Barbosa da Cruz. s/f. “A Organização de Carreiras do Poder Executivo da Administração Pública Federal Brasileira. O papel das Carreiras Transversais”. Brasília: SEGES. Disponible en http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/090709_SEGES_Arq_carreiras_transversais.pdf.
- Grindle, M. 2012). “Jobs for the Boys: The Politics of Public Sector Reform.” Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Iacoviello, M. 2006. “Análisis comparativo por subsistemas.” En: K. Echebarría (ed.), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.: BID.
- Iacoviello, M. y M. Iturburu. s/f. “Empleo público en América Latina. Construcción de indicadores de empleo público y servicio civil para los países de América Latina”. Proyecto: DataGov Stand Alone Budget - (RG-K1111).

- Iacoviello, M. y A. L. Rodríguez Gustá. 2006. “Informe de situación del servicio civil en Brasil”. En: K. Echebarría (ed.), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.: BID.
- Latinobarómetro. 2013. Consultas a la página web, disponible en <http://www.latinobarometro.org/latino/LATANalyzeQuestion.jsp>.
- Levy, E. Levy, E. 2012. “Incentivos e condições para o desempenho dos servidores públicos: conclusões a partir de um estudo sobre a Austrália e o Brasil”. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 de octubre al 2 de noviembre.
- . 2013. “Reclutamiento y selección en la Administración Pública Federal. Diagnóstico y alternativas”. Serie Diálogos Sectoriales-. Ministerio de Planejamento de Brasil y Unión Europea.
- Longo, F. 2002. “Marco analítico para el diagnostic de sistemas de servicio civil”. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ligiéro, A. 2012. “Rumos do planejamento da força de trabalho na Administração Pública Federal”. Brasília: SEGEP.
- Lustosa da Costa, F. 2011. “A nova elite dirigente e a modernização da administração pública. Aparelhamento, renovação ou corporativismo. Diversidade & Diversidade”. En: *Revista de Ciências Sociais da PUC* (Rio de Janeiro). Dossiê especial: governos de esquerda, sociedade civil e nomeações para cargos públicos (segundo semestre).
- Marconi, N. 2002. “Diagnóstico do Sistema de Serviço Civil do Governo Federal no Brasil”. Washington, D.C.: BID.
- . 2005. “Políticas integradas de recursos humanos para o setor público avançado em gestão pública contemporânea”. São Paulo: EgapFundap.
- . 2010. “A gestão de recursos humanos no governo federal: diagnóstico e proposta”. *Digesto Econômico*, Vol. 457. Disponible en http://www.dcomercio.com.br/especiais/outros/digesto/digesto_19_especial/05.htm.
- MPOG (Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão). 2009. *Relatório Final da Conferencia Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal 2009. A democratização das relações de trabalho: um novo olhar sobre a política de gestão de pessoas na Administração Pública Federal*. Brasília: MPOG.
- Moraes, M. V. E. de. 2010. “Desenvolvimento e gestão pública: a racionalização do procedimento de autorização de concurso público”. Brasília_ Escola Superior de Guerra. Disponible en http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/Monografia_Marcelo_Viana.pdf.

- OB (Orçamento Brasil) 2013. Consultas a la página web. Disponible en <http://www.orcamentobrasil.com/site/17/pg4.asp>.
- Pacheco, R. 2003. “Profesionalización y reforma gerencial en Brasil. Retos de la profesionalización de la función pública”. Caracas: CLAD/AECI/MAP/FIAPP.
- . 2008. “Brasil: politización, corporativismo y profesionalización de la función pública”. En: F. Longo y C. Ramió (eds.), *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB.
- . 2011. “Critérios de nomeação para cargos de direção no setor público”. En: *Revista de Ciências Sociais da PUC* (Rio de Janeiro). Dossiê especial: governos de esquerda, sociedade civil e nomeações para cargos públicos (segundo semestre).
- Reis de Souza Camões, M. 2013. Trabajo de maestría. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Programa de Pós-graduação em Administração.
- SEGEP (Secretaria da Gestão Pública). 2013. *Relatório de Execução do Plano Anual de Capacitação 2012*. Brasília: Departamento de Desenvolvimento e Desempenho Institucional, Coordenação-Geral de Políticas de Desenvolvimento de Pessoas.
- SEGES (Secretaria de Gestão). 2008. “Quantitativo de servidores”. Disponible en http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/081120_SEGES_Arq_forca.pdf.
- SRH (Secretaria de Recursos Humanos). 2009. *Inventário das principais medidas para Memoria da gestão pública no governo federal brasileiro*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- . 2012. *Prestação de contas ordinária anual. Relatório de gestão do exercício de 2011*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- SERPRO (Serviço Federal de Processamento de Dados). 2013. Consultas a la página web, disponible en <https://www.serpro.gov.br>.
- Sindireceita (Sindicato Nacional dos Analistas Tributários da Receita Federal do Brasil). 2012. “Análise sobre evolução da despesa com pessoal e encargos da União”. Brasília: Sindireceita. Disponible en <http://sindireceita.org.br/wp-content/uploads/2012/07/O-Mito-do-Descontrole-de-Gastos-com-Pessoal.pdf>.
- Tesouro Nacional. 2013. Consultas a la página web. Disponible en <https://www.tesouro.fazenda.gov.br>.
- Vieira, V. L. 2010. “Aspectos relevantes del sistema de mérito en Brasil”. Brasília: Contraloría General de la Unión de Brasil.

8.2. Normativa

Decreto 7675/12	Reestructuración de SEGES y SRH.
Ley 12618/12	Establece Régimen Previsional Complementario.
Decreto Legislativo 206/10	Aprueba Convención 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
Decreto 7308/10	Modifica el Decreto 6944/09 en lo relativo a evaluaciones psicológicas.
Decreto 7203	Prohíbe el nepotismo en el ámbito de la APF
Decreto 7133/10	Reglamenta los criterios y procedimientos generales a ser observados para la realización de evaluaciones del desempeño individual e institucional y el pago de gratificaciones de desempeño.
Decreto 6944/09	Normas generales relativas a concursos públicos.
Ley 11784/08	Instituye el sistema de evaluación del desempeño.
Decreto 5707/06	Instituye política y directrices para el desarrollo de personal.
Decreto 5497/05	Definición de cupos para cargos DAS de nivel 1 a 4 para ser ocupados por servidores públicos.
Decreto 4228/02	Programa Nacional de Acciones Afirmativas.
Decreto 2794/98	Política Nacional de Capacitación (no vigente).
Ley 8745/93	Dispone la contratación por tiempo determinado para atender a necesidades eventuales de excepcional interés público.
Ley 5645/70	Establece directrices para la clasificación de cargos.
Decreto 67326/70	Dispone sobre el SIPEC.

8.3 Sitios web consultados

Institución	Sitio web
Banco Mundial	www.worldbank.org
CLAD	www.clad.org.ve
Banco Interamericano de Desarrollo	http://www.iadb.org
Tesouro Nacional	https://www.tesouro.fazenda.gov.br
Latinobarómetro	http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp
Escola Nacional de Administração Pública	http://www.enap.gov.br
Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão	http://www.planejamento.gov.br

8.4. Talleres y entrevistas

Los talleres y entrevistas se realizaron los días 12, 13 y 14 de junio de 2013, bajo la coordinación de Mercedes Llano.

ENTREVISTAS INDIVIDUALES	
Luciano Rodrigues Maia Pinto	Asesor SEGEP/Gabinete

Alexandre Kalil Pires	Director del Departamento de Desenvolvimento e Desempenho Institucional (DEDDI)/SEGEP
Rogério Xavier Rocha	Director del Departamento de Normas e Procedimentos Judiciais (DENOP)/SEGEP
Regina Pacheco	Fundação Getulio Vargas
ENTREVISTA GRUPAL 1	
Catarina Batista da Silva Moreira	Secretaria Adjunta SEGEP/Gabinete
Antonio Augusto Ignácio Amaral	Director del Departamento de Planejamento das Estruturas e da Força de Trabalho (DEPEF)
ENTREVISTA GRUPAL 2	
Sergio Eduardo Arbulu Mendonca	Secretario de SRT
Lair María de Oliveira	Jefe de Gabinete
ENTREVISTA GRUPAL 3	
George Alberto de Aguiar Soares	Secretario Adjunto de SOF
Jangmar Barreto de Almeida	Coordenador-Geral de Despesas com Pessoal e Sentenças/ SOF
ENTREVISTA GRUPAL 3	
Paulo Marques	Director de Desenvolvimento Gerencial/ENAP
Ciro Campos Christo Fernandes	Assessoria da Presidência/ENAP

TALLER ÓRGANO RECTOR	
Regina Luna Santos de Souza	MP/SEGEP/DEDDI
Ethel Airton Capuano	MP/SEGEP/DEDDI

Antonio Augusto Polonio Medeiros Craveiro	MP/SEGEP/DEGE
Simone Maria Vieira de Velasco	MP/SEGEP/DEDDI
Ana Cristina Sa Teles D'Avila	MP/SEGEP/DENOP

TALLER DE DIRECTORES DE RECURSOS HUMANOS	
Órgano	Responsable del área de gestión de las personas
ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	Antonio Marcio De Oliveira Aguiar
AGENCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL	Antonia Valéria Martins Maciel
BANCO CENTRAL DO BRASIL	Nilvanete Ferreira Da Costa
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO	Simei Susã Spada
DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-EST. DE TRANSPORTE	Riva Rossini y Albernaz
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA	Gardênia da Silva Abbad
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	José Luís Da Silva
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	Flávio Coutinho De Carvalho
MINISTÉRIO DA CULTURA	Gilton De Matos Pereira
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	Damáris Orrú De Azevedo Aguiar
MINISTÉRIO DA FAZENDA	João Cândido De Arruda Falcão

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	Aleksandra Pereira Dos Santos
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	Josimaria Bezerra Araujo
MINISTÉRIO DA SAUDE	Elizabeth Vieira Matheus Da Silva
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, DA INDUSTRIA E DO COMERCIO	Vera Luiza Alves Gonçalves Fonseca
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	Ademar Paulo Gregório
MINISTÉRIO DO PLANEJ., ORÇAMENTO E GESTÃO	Ayala Do Carmo Tanios Nemer
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	Robson De Souza Andrade
RECEITA FEDERAL DO BRASIL	Francisco Lessa Ribeiro Junior

TALLER DE REPRESENTANTES SINDICALES	
Dirigente	Entidad
MARCOS LEONCIO	ADPF
WILSON	ANFFA
LALDELINO/RAIMUNDO CELSO	ANTEFFA
PAULO GARRIDO	ASFOC
MARLENE	ASSIBGE
DARO MARCOS	SINAL
IGOR NÓBREGA	SINTBACEN

SANDRO CEZAR	CNTSS
JOSEMILTON	CONDSEF
PEDRO ARMENGOL	CUT
GABRIEL	ANADEF
JANINE	FASUBRA
JOÃO PAULO	FASUBRA
PAULO HENRIQUE	FASUBRA
LEAL	FENAPEF
CAVALCANTI	FENAPRF
ALLAN	FORUM ADVOGADOS
EDUARDO	PROIFES
GIL	PROIFES
JOÃO MARIA	SINAGÊNCIAS
PEDRO DELARUE	SINDIFISCO
SILVIA	SINDIRECEITA
RUDINEI	UNACON

9. ABREVIATURAS

APF	Administración Pública Federal
BEP	Boletim Estadístico de Pessoal
DAS	Cargos de Direção e Assessoramento Superior
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FCT	Funciones Comisionadas Técnicas
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PCC	Plan de Clasificación de Cargos
PGPE	Plan General de Cargos del Poder Ejecutivo
SEGEP	Secretaria da Gestão Pública
PPA	Plano Plurianual
SEGU	Sistema de Escolas de Governo da União
SIAPE	Sistema de Administração de Pessoal
SIASS	Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor
SIDEC	Sistema de Desenvolvimento na Carreira
SIORG	Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal
SIPEC	Sistemas de Pessoal Civil da Administração Federal
SOF	Secretaria de Orçamento de Federal
SRT	Secretaria de Relações de Trabalho